Quaderni

di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

ISSN: 2532-5302
ISSN edizione online: 2532-5310

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

EDUCatt

14

2018

Quaderni

di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

14

2018

Quaderni
di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

Anno VIII - 14/2018
Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.6.2011

Direttore responsabile
Massimo de Leonardis

Comitato editoriale
Romeo Astorri, Paolo Colombo, Massimo de Leonardis, 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 all'indirizzo Internet http://www.quaderniscienzepolitiche.it

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

© 2018 **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: 978-88-9335-414-1
ISBN edizione digitale: 978-88-9335-418-9
ISSN: 2532-5302
ISSN edizione online: 2532-5310

Indice

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

Introduzione 7
di Massimo de Leonardis

Il sistema politico-istituzionale e
i rapporti Stato-Chiesa nella Repubblica di San Marino 9
di Roberto Regoli e Giuliano Bianchi di Castelbianco

NGOs and Humanitarian Diplomacy:
The Case of IHH (Humanitarian Relief Foundation).....39
di Alessia Chiriatti

La NATO, la Federazione Russa
e l'Ucraina dopo la Guerra Fredda.....59
di Giorgio Cella

Il "rischio" del centrismo tedesco.
Le elezioni federali tra il 1990 e il 2017.....81
di Camille Chenaux

L'enigma "Stato" nella riflessione politica
e storiografica statunitense.....103
di Raffaella Baritono

Speak softly and carry a big stick.
La politica estera e l'uso della forza
negli Stati Uniti fra storia e attualità 129
di Gianluca Pastori

Gli Autori 149

Speak softly and carry a big stick. Politica estera e uso della forza negli Stati Uniti fra storia e attualità*

di Gianluca Pastori

Abstract *– Traditionally, force plays a central role in US foreign policy, with the willingness to wage war perceived as a key factor to define and compare the different administrations. The issue is deeply rooted in the American consciousness and dates back to the very origins of the United States as an international actor. It also reflects fundamental traits of the US political culture, like the concept of exceptionalism and the consequent vision of the United States as endowed with the "manifest destiny" to expand their territorial and political influence in both the American continent and worldwide. Since the end of the Second World War, the US new international status has made the use of force even more important, with the end of the Cold War pushing the issue to the forefront. Since the Nineties, Republican and Democratic Presidents alike have been eager to wage war to both pursue US interests and promote US values, resorting to force in an unprecedented number of occasions and with greater frequency than any other country. In this perspective, the negative experience of the Iraqi campaign (2003-11) has not been the "real" watershed that some observers believed. President Obama's Wilsonian rhetoric has never affected his willingness to fight the Global War On Terror started by the "arch-hawk" George W. Bush, while Donald Trump's Jacksonian promise to "make America great again" has often moved in Obama's military footsteps. However, no real consensus has emerged on both the way in which force can act as a political and diplomatic instrument and the conditions that make this instrument useful in the American political toolbox: two sensitive and thorny issues that are deemed to trouble policymakers and the public debate for long years to come.*

Il rapporto con l'uso della forza rappresenta una costante nel dibattito sulla politica estera statunitense, anche se sembra avere assunto rilevanza crescente dopo la fine della Guerra Fredda e, in

---

*Il testo riprende – in forma più ampia e aggiornata – alcune considerazioni sviluppate nel corso del seminario organizzato dal Dipartimento di Scienze Politiche *The Home of the Brave. Duecentoquarant'anni di Stati Uniti d'America* (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 22.11.2016) con il titolo: *Speak softly and carry a big stick. La politica estera americana fra engagement e coercizione*.

particolare, dopo gli eventi dell'11 settembre 2001. Sia a livello interno, sia internazionale, tale rapporto sembra, anzi, per molti aspetti, essere diventato il vero punto dirimente nella valutazione del ruolo di Washington "sulla scena del mondo". Le conferme a questa osservazione non mancano. Com'è stato rilevato, ad esempio, fra la caduta del muro di Berlino, nel novembre 1989, e l'avvio, nell'ottobre 2001, dell'operazione *Enduring Freedom*, all'interno degli Stati Uniti «there was a discernible overall movement in both elite and popular attitudes toward approving the use of force to counter more types of threats than were deemed to warrant military action during the cold war»[1]. Intimamente legato all'autopercezione del Paese, il rapporto degli Stati Uniti con la violenza bellica (e, più in generale, con l'uso della forza nei rapporti con gli altri Stati) risulta, al contempo, profondamente divisivo, alimentando non solo pulsioni "imperiali" (o "neo-imperiali"), ma anche tendenze pacifiste spesso altrettanto forti. L'assurgere del Paese al rango di potenza nucleare, il coinvolgimento in Europa dopo il 1945 e il successivo, crescente impegno negli affari internazionali fino al (illusorio?) "momento unipolare" degli anni Novanta hanno contribuito tutti ad alimentare un dibattito che trova, comunque, le sue vere radici nell'"apertura al mondo" del decennio 1898-1908 e nel difficile rapporto di questa con l'articolata cultura politica nazionale[2]. Da questo punto di vista, la comprensione della politica estera degli Stati Uniti – ma, più in generale, di tutta la loro cultura politica – passa attraverso la comprensione del loro rapporto da un lato con il mondo esterno, dall'altro con l'uso della forza come elemento importante nei loro intercorsi con questo.

[1] S. Brown, *The Illusion of Control. Force and Foreign Policy in the Twenty-First Century*, Washington, DC, 2003, p. 17.

[2] Sull'imperialismo americano in una prospettiva "di lungo periodo" cfr. R.H. Immerman, *Empire for Liberty. A History of American Imperialism from Benjamin Franklin to Paul Wolfowitz*, Princeton, NJ-Oxford, 2010; cfr. anche P. Callahan, *Logics of American Foreign Policy. Theories of America's World Role*, New York, 2003; sul "momento unipolare" cfr. l'articolo seminale di C. Krauthammer, *The Unipolar Moment*, "Foreign Affairs", vol. 70 (1991), n. 1, pp. 23-33; una riflessione *a posteriori* è in Id. *The Unipolar Moment Revised*, "The National Interest", n. 70, 2002/2003, pp. 5-17; è tuttavia significativo che, nello stesso periodo, già si stesse discutendo della possibile fine di questo "momento"; a tale proposito cfr., per tutti, S. Smith, *The End of the Unipolar Moment? September 11 and the Future of World Order*, "International Relations", vol. 16 (2002), n. 2, pp. 171-83.

Quello del rapporto fra coercizione ed *engagement* è, quindi, un problema complesso e la sua percezione è forte all'interno della politica estera statunitense, come attestano, da una parte il dibattito teoretico aperto agli inizi degli anni Duemila intorno al significato da dare al termine *engagement*, dall'altra quello assai più concreto sul ruolo che questo deve avere nelle strategie internazionali di Washington. Le due dimensioni si collocano lungo un *continuum* che, nel corso degli anni, raramente ha visto prevalere l'una o l'altro. Anche nel mondo politico – soprattutto sull'onda emotiva dell'esperienza in Vietnam – il giudizio sull'utilità dello strumento coercitivo è variato largamente. Secondo, ad esempio, Caspar Weinberger, Segretario alla Difesa negli anni dell'amministrazione Reagan (1981-87), «force should only be used as a last resort, to protect vital American interests and with a commitment to win. Threats of force should not be used as part of diplomacy. They should be used only when diplomacy fails and, even then, only when the objective is clear and attracts the support of the American public and the Congress». Quest'approccio – noto come "dottrina Weinberger" – avrebbe strutturato l'azione di Washington non solo nell'epoca della tarda Guerra Fredda, ma anche – almeno formalmente – fino ai primi anni Duemila. Tuttavia, esso non sarebbe stato unanimemente accettato. Secondo George Shultz, ad esempio, Segretario di Stato grossomodo negli stessi anni in cui Weinberger si trovava alla guida del Pentagono (1982-89): «Diplomacy not backed by strength will always be ineffectual at best, dangerous at worst». Sulla stessa linea, nel 1992, il democratico Les Aspin, allora Presidente della Commissione Forze Armate della Camera dei rappresentanti e in seguito, per un breve periodo, Segretario alla Difesa (1993-94), avrebbe criticato la "dottrina Weinberger" come un approccio del «tutto o niente» («all-or-nothing») e affermato che gli Stati Uniti «should be willing to use limited force for limited objectives and that it [United States] could pull back from such limited engagements without risk»[3].

[3] Tutte le cit. sono in B.M. Blechman – T. Cofman Wittes, *Defining Moment: The Threat and Use of Force in American Foreign Policy Since 1989*, "Political Science Quarterly", vol. 144 (1999), n. 1, pp. 1-30.

Un problema delle radici profonde…

Le origini del dibattito fra coercizione ed *engagement* esulano dai confini ristretti dei *current affairs*, anche se sarebbe legittimo chiedersi se la politica USA degli anni Novanta possa essere fatta davvero rientrare in questa categoria. Esse rispecchiano, piuttosto, quelle che appaiono le complessità di fondo della tradizione diplomatica statunitense e del modo del Paese di affrontare le questioni internazionali. In questo senso, il dibattito sull'opportunità e la legittimità politica e morale dell'uso della forza da parte degli Stati Uniti innescato dallo scoppio dalla guerra ispano-americana del 1898 rappresenta un passaggio significativo. La guerra è occasione forse del primo grande dibattito che caratterizza la politica estera statunitense e che ruota intorno a quattro grandi interrogativi: (a) che rapporto esiste fra la prima espansione della repubblica, essenzialmente continentale, e la ricerca di ampi possedimenti oltremare? (b) l'espansione del potere marittimo e commerciale degli Stati Uniti implica la subordinazione della politica estera alle esigenze coloniali? (c) che cambiamenti sociali e costituzionali può innescare la nascita dell'imperialismo? (d) quali sono le sue implicazioni per la politica estera statunitense nel suo complesso? Non è senza importanza il fatto che proprio in questo periodo il termine "isolazionismo" faccia il suo ingresso nella lingua (è registrato per la prima volta dall'*Oxford English Dictionary* nel 1901[4]) e nel *toolbox* della retorica politica "a stelle e striscie".

Il discorso politico dell'isolazionismo chiama, inoltre, direttamente in causa quello che è uno dei riferimenti-cardine della politica estera statunitense: la dottrina Monroe[5]. Enunciata nel 1823, questa era stata ideologicamente prefigurata già durante la

[4] H. Restad, *American Exceptionalism: An Idea that Made a Nation and Remade the World*, London-New York, 2014; per uno sguardo critico al modo in cui si è sviluppata l'idea dell'eccezionialismo americano cfr. G. Hodgson, *The Myth of American Exceptionalism*, New Haven, CT-London, 2009; per i limiti legati alla sua applicazione concreta cfr. S.M. Lipset, *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*, New York, 1996.

[5] Per una lettura storica della dottrina Monroe, sempre valido è lo studio di D. Perkins, *The Monroe Doctrine, 1823-1826*, Cambridge, MA-London, 1927; cfr. anche E.R. May, *The Making of the Monroe Doctrine*, Cambridge, MA, 1975; sul ruolo della dottrina nello sviluppo della politica estera statunitense del XIX secolo cfr. J. Sexton, *The Monroe Doctrine: Empire and Nation in 19th-Century America*, New York, 2001; in una prospettiva più ampia cfr. M. Mariano,

rivoluzione e aveva ottenuto in seguito il sostegno congiunto del Congresso e dell'esecutivo nella *No Transfer Resolution* del 1811, che, negli anni della Presidenza di James Madison, esprimeva l'opposizione al trasferimento di territori dell'emisfero occidentale da una Potenza europea all'altra[6]. Thomas Jefferson (1743-1826) – che di Madison era stato il predecessore e che della dottrina Monroe è stato uno dei padri, insieme allo stesso Madison e al Segretario di Stato, John Quincy Adams (1767-1848) – vedeva in questa la prosecuzione della visione washingtoniana espressa nel *Farewell Address* del 1796: l'impegno auto-assunto dagli Stati Uniti di tenersi fuori dagli affari europei in cambio dell'impegno delle Potenze europee a tenersi fuori da quelli dell'emisfero occidentale, e il prerequisito per l'espansione della potenza statunitense nell'ambito continentale. In quest'ottica, lo "sganciamento" dagli affari europei (quello che una parte della letteratura ha qualificato, in passato, semplicisticamente, come "isolazionismo") diventa elemento uno degli elementi costituenti della storia interna degli Stati Uniti e, per certi aspetti il prerequisito alla loro stessa esistenza statuale. I limiti di una lettura di tale processo in termini di "semplice" isolazionismo sono stati messi da tempo in luce. Come ha scritto Walter Lippman (1952):

> The word isolationist conceals the dynamic and expansionist energy of the American nation. It suggests that the United States did not have a foreign policy until recently. All that is quite untrue. The United States has never been neutral in the European sense. It has always had a very active foreign policy, of which the central purpose

L'America nell'"Occidente". Storia della dottrina Monroe (1823-1963), Roma, 2013.

[6] Secondo la *No Transfer Resolution*, «Taking into view the peculiar position of Spain and her American provinces; and considering the influence which the destiny of the territory adjoining the southern boundary of the United States may have upon their security, tranquillity, and commerce: Therefore, Resolved, by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled, that the United States, under the peculiar circumstances of the existing crisis, cannot without serious inquietude see any part of the said territory pass into the hands of any foreign Power; and that a due regard to their own safety compels them to provide under certain contingencies, for the temporary occupation of the said territory; they, at the same time, declare that the said territory shall, in their hands, remain subject to a future negotiation».

> has been the determination to expand across the continent from the Atlantic seaboard to the Pacific Ocean[7].

Per la via della dottrina Monroe, l'"isolazionismo" si trasforma, quindi, in una delle incarnazioni storiche di quell'unilateralismo che è – in realtà – la vera "cifra stilistica" della politica estera USA e che si fonda sull'idea mitica della peculiarità dell'esperienza storica statunitense. La convinzione che gli Stati Uniti godano di uno *status* in qualche modo unico ("eccezionalismo") è profondamente radicata nella cultura politica e nell'*idem sentire* del Paese. Come ha osservato Stephen Walt riguardo ad alcune affermazione dell'allora candidato repubblicano alla Casa Bianca, Mitt Romney: «nel corso degli ultimi due secoli, eminenti Americani hanno definito gli Stati Uniti come un "impero della libertà", una "città splendente sulla collina", l'"ultima speranza del Mondo", il "leader del mondo libero" e la "nazione indispensabile". Questi duraturi luoghi comuni spiegano perché tutti i candidati alla presidenza si sentano in dovere di levare rituali peana alla grandezza dell'America»[8]. Il mito dell'eccezionalità statunitense ha aiutato non poco i neonati Stati Uniti a costruire il proprio senso d'identità partendo da un dato sociale composito ed eterogeneo e dalle ferite profonde lasciate dalla guerra contro la Gran Bretagna. Il senso del carattere eccezione del ruolo degli Stati Uniti nel mondo è evidente – fra l'altro – nelle note parole del *Common Sense* (1776) di Thomas Paine (1737-1809) «We have it in our power to begin the world all over again»[9] e costituisce una delle basi dell'altro grande mito politico statunitense: la idea che un "destino manifesto" (*manifest destiny*)

---

[7] W. Lippman, *Isolation and Alliances: An American Speaks to the British*, Boston, 1952, non è senza significato che la citazione sia stata poi ripresa, fra gli altri, in un volume del "paleoconservatore" Pat Buchanan: P.J. Buchanan, *A Republic, Not an Empire: Reclaiming America's Destiny*, Washington, DC-Lanham, MD, 1999.

[8] S.M. Walt, *The Myth of American Exceptionalism*, "Foreign Policy", 11.10.2011, all'indirizzo Internet: https:// foreignpolicy.com/2011/10/11/the-myth-of-american-exceptionalism (ultimo accesso: 5.12.2018).

[9] Cit. in N. Campbell – A. Kean, *American Cultural Studies. An Introduction to American Culture*, London-New York, 1997, p. 244. La posizione di Paine è, tuttavia, soltanto in un dibattito che segna profondamente gli anni della Rivoluzione americana e che pare avere sperimentato, di recente, un ritorno d'interesse; a questo proposito cfr., ad es., A. Taylor, *Rivoluzioni americane. Una storia continentale, 1750-1804*, trad. it., Torino, 2017, e J. Israel, *Il grande incendio.*

spinga il Paese a espandersi territorialmente e ideologicamente, diffondendo le proprie particolari forme di libertà e di democrazia entro – e oltre – i limiti fisici dello spazio continentale[10].

Da questo punto di vista, l'assunto dell'eccezionalismo (a sua volta frutto di una visione degli Stati Uniti come esempio paradigmatico di società costruita sulla libertà) diventava compatibile con il loro proporsi quale punto di riferimento di un "nuovo" sistema internazionale. Esso poteva, in altre parole, sostenere contemporaneamente una visione isolazionista e una interventista dell'approccio di Washington al resto del mondo. Non stupisce che, nella storia, questa tradizione abbia assunto forme diverse, pur mantenendo una sostanziale costanza rispetto alle sue sfaccettature cruciali: (a) la riluttanza a farsi coinvolgere dalle questioni europee, espressa fra altro nel monito di Washington sulle alleanze permanenti e in quello di Thomas Jefferson sulle alleanze vincolanti[11]; (b) la volontà di restare ai margini delle guerre combattute da altri Stati, tranne quando queste avessero ricadute dirette sugli interessi statunitensi; (c) l'enfasi sulla sovranità nazionale e sul mantenimento della maggiore libertà di scelta possibile.

La Grande Guerra rappresenta la prima occasione concreta per superare i vecchi equilibri e le politiche di potere e per gettare le basi di un nuovo ordine mondiale di Stati democratici, basato sulla soluzione arbitrale delle controversie internazionali, il disarmo generalizzato, l'autodeterminazione e la sicurezza collettiva;

Come la Rivoluzione americana conquistò il mondo. 1775-1848, trad. it., Torino, 2018.

[10] Sul "destino manifesto" cfr., per tutti, A. Stephanson, *Destino manifesto. L'espansionismo americano e l'Impero del Bene*, trad. it., Milano, 2004; datato ma tuttora valido sulle origini e le prime forme di questa idea è A.K. Weinberg, *Manifest Destiny: A Study of Nationalist Expansionism in American History*, Baltimore, MD, 1935.

[11] Secondo il *Farewell address*, «It is our true policy to steer clear of permanent alliance with any portion of the foreign world». La stessa posizione emerge nell'indirizzo inaugurale della prima amministrazione Jefferson (1801-1805), secondo cui obiettivi dei giovani Stati Uniti dovevano essere «peace, commerce, and honest friendship with all nations, entangling alliances with none» [D. Fromkin, *Entangling Alliances*, "Foreign Affairs", vol. 48 (1970), n. 4, pp. 688-700]. Il *Farewell address* è reperibile, ad es., all'indirizzo Internet: http:// avalon.law.yale.edu/18th_century/washing.asp (ultimo accesso: 5.12.2018); l'indirizzo inaugurale di Jefferson è all'indirizzo Internet: http://avalon.law.yale.edu/19th_century/jefinau1.asp (ultimo accesso: 5.12.2018).

un ordine non molto diverso da quello tratteggiato nella Carta atlantica (14 agosto 1941) e in qualche modo vicino alle logiche della politica "della porta aperta"[12]. Da questo punto di vista, il wilsonismo definisce il quadro ideologico entro cui si collocano le ambizioni "globali" degli Stati Uniti, ormai definitivamente assurti allo stato di grande Potenza. Tuttavia, un movimento internazionalista statunitense che sostenga in maniera sistematica una politica volta a plasmare attivamente l'ambiente internazionale non doveva emergere davvero prima della fine del secondo conflitto mondiale. Dopo il 1945, le differenze esistenti fra le varie "anime" di questo movimento sono coperte dalla comune convinzione della necessità di rispondere alla sfida politica e ideologica posta dall'Unione Sovietica. Gli internazionalisti "progressisti" (liberali, riformatori sociali, socialisti e pacifisti) erano convinti che il possibile coinvolgimento statunitense in una guerra in Europa avrebbe messo in pericolo il progresso delle riforme interne le cui basi erano state gettate negli anni del *New Deal*; per evitare ciò, Washington doveva, quindi, svolgere un ruolo attivo come mediatore e "costruttore di pace" in Europa; una pace che non doveva essere basata su un equilibrio di potere ma sul controllo democratico della politica estera, sull'autodeterminazione, sul libero scambio, sulla non proliferazione e sull'istituzionalizzazione dei rapporti fra gli Stati. Gli internazionalisti "conservatori" sostenevano anch'essi la necessità di un ruolo attivo degli Stati Uniti nei nuovi organismi multilaterali; le loro possibilità d'azione non dovevano, tuttavia, esaurirsi entro tali organismo. Le implicazioni "etiche" del nuovo ordine globale (che svolgevano un ruolo importante per i seguaci dell'internazionalismo progressista) non erano di grande interesse per gli internazionalisti conservatori; questi ultimi erano, inoltre, più preoccupati dell'ordine tra gli Stati che delle strutture interne che di tale ordine stavano alla base[13].

---

[12] Su Wilson e il nuovo ordine mondiale negli anni del primo dopoguerra cfr., per tutti, T.J. Knock, *To End All Wars. Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order*, New York, 1992; in una prospettiva di più lungo periodo cfr. i lavori di L.E. Ambrosius, *Woodrow Wilson and the American Diplomatic Tradition. The Treaty Fight in Perspective*, Cambrdige *et al.*, 1987, e Id., *Wilsonianism: Woodrow Wilson and his Legacy in American Foreign Relations*, New York-Houndmills, Basingstoke, 2002.

[13] Su questi aspetti cfr., per tutti, G.J. Ikenberry, *Dopo la vittoria. Istituzioni, strategie della modernizzazione e ricostruzione dell'ordine internazionale dopo le*

Nonostante i punti in comune, esistevano differenze anche fra gli isolazionisti "di destra" e quelli "di sinistra". I primi temevano che una politica internazionalista attiva potesse mettere in pericolo l'ordine interno agli Stati Uniti; i secondi erano guidati dal timore che la politica di riforma sociale potesse essere indebolita. In un caso e nell'altro, l'elemento peculiare della retorica internazionalistica americana appare la coesistenza delle ambizioni egemoniche nazionali con una prospettiva di impianto universalistico. È questa coesistenza che già Wilson esprimeva quando, nel suo discorso sulla "pace senza vittoria", parlava di estendere al mondo i principi tratteggiati nella dottrina Monroe.

> I am proposing […] that the nations should with one accord adopt the doctrine of President Monroe as the doctrine of the world: that no nation should seek to extend its polity over any other nation or people, but that every people should be left free to determine its own polity, its own way of development, unhindered, unthreatened, unafraid, the little along with the great and powerful. I am proposing that all nations henceforth avoid entangling alliances which would draw them into competitions of power; catch them in a net of intrigue and selfish rivalry, and disturb their own affairs with influences intruded from without […] I am proposing government by the consent of the governed; that freedom of the seas which in international conference after conference representatives of the United States have urged with the eloquence of those who are the convinced disciples of liberty; and that moderation of armaments which makes of armies and navies a power for order merely, not an instrument of aggression or of selfish violence. These are American principles, American policies. We could stand for no others. And they are also the principles and policies of forward looking men and women everywhere, of every modern nation, of every enlightened community. They are the principles of mankind and must prevail[14].

grandi guerre, trad. it., Milano, 2003, spec. pp. 221-ss.; sull'egemonia e su come questa si si è trasformata nel post-Guerra Fredda cfr. Id., *Il dilemma dell'egemone. Gli Stati Uniti tra ordine liberale e tentazione imperiale*, trad. it., Milano, 2007.

[14] *Address of President Woodrow Wilson to the U.S. Senate, 22 January 1917*; per il testo del discorso – all'interno del quale sono gettati alcuni dei pilastri fondamentali della "nuova diplomazia" wilsoniana – cfr. http://web.mit.edu/21h.102/www/Wilson%20Peace%20Without%20Victory.htm (ultimo accesso: 26.11.2018).

Da questo punto di vista, la Guerra Fredda rappresenta, per gli Stati Uniti, solo un differente quadro geopolitico entro il quale praticare il tradizionale impasto di isolazionismo vecchio stile (unilateralismo) e di una nuova postura multilateralista (internazionalismo). Questo impasto emerge chiaramente nella politica "della mano tesa" verso l'Unione Sovietica sottesa al sistema rooseveltiano "dei quattro poliziotti", anche se già prima della fine degli anni Quaranta, negli USA, inizia a levarsi forte il richiamo alla necessità di una riforma del sistema onusiano per indebolire il peso detenuto dall'URSS e incarnato nel diritto di veto assegnato a Mosca in Consiglio di Sicurezza. Essa sottende anche alla dottrina nel contenimento così come delineata nel "telegramma lungo" di George Kennan (1946)[15], che si configura essenzialmente come uno strumento di natura politica ed economica e che elabora la sua dimensione militare solo negli anni successivi, a fronte di una militarizzazione del sistema delle relazioni internazionali di cui la politica statunitense è, al contempo, causa ed effetto. È questa la posizione espressa da George H.W. Bush nel suo famoso discorso del 1990 sul nuovo ordine mondiale[16]. Qualche anno dopo, la retorica clintoniana della "nazione indispensabile" avrebbe sintetizzato in un efficace artificio retorico da un lato l'ideologia popolare sottesa al linguaggio del destino manifesto, dall'altro il più banale bisogno di flessibilità che permette alla diplomazia di procedere per vie diverse al perseguimento degli obiettivi americani. Come ha osservato Michael Dunne:

> The distinctive characteristic of the American historical consciousness is its ahistoricity, its lack of the sequential or diachronic sense and the concomitant underplaying of change; whereas synchronic thinking is all-pervasive in American culture. The classic example is

[15] Per il testo del "telegramma lungo" cfr. *Kennan to Marshall, February 22, 1946*, ora all'indirizzo Internet https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/6-6.pdf (ultimo accesso: 26.11.2018). Sull'evoluzione della strategia del contenimento cfr., per tutti, J.L. Gaddis, *Strategies of Containment. A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*, Oxford, 2005.

[16] G.H.W. Bush, *Address Before a Joint Session of the Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit*, 11.9.1990, ora all'indirizzo Internet: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-persian-gulf-crisis-and-the-federal-budget (ultimo accesso: 5.12.2018).

> the belief in the timeless relevance of the American Revolution in general and the Founders in particular; while in diplomatic terms the doctrinal aspects of foreign policy from Monroe to Clinton express a consensus that the broad policies of successive administrations are manifestations of immanent and permanent American diplomatic interests[17].

…e una questione ancora aperta

Con gli eventi del 1989-91, il dibattito intorno al ruolo degli Stati Uniti nel mondo e alla loro postura internazionale torna a galla, riprendendo, per molti aspetti, toni e slogan degli anni prebellici. La dissoluzione dell'URSS e – con questa – la scomparsa di quella che sino allora era stata "la" minaccia strategica per eccellenza rilancia con forza l'opzione "isolazionista", solo in parte mitigata dalla percezione dell'emergere di "nuove minacce", peraltro ancora largamente indefinite[18]. Altrettanto significativo è che, agli occhi del mondo, in questo periodo, il dibattito intorno al rapporto fra coercizione ed *engagement* (e, più in generale, intorno al tema dell'uso della forza come strumento di politica internazionale) assuma un peso rilevante – quando non dirimente – nella qualificazione delle varie amministrazioni. Sotto questo aspetto, gli anni dell'*imperial overstreching* di George W. Bush (2001-2009) sono stati spesso contrapposti a quelli dell'amministrazione Clinton (1993-2001) e tratteggiati come un'epoca di unilateralismo trionfante[19]. Di contro, proprio riguardo

[17] M. Dunne, *The History and Historiography of American Diplomacy: Principles, Traditions and Values*, "International Affairs", vol. 74 (1998), n. 1, pp. 165-83 (174).

[18] Sull'"isolazionismo" statunitense negli anni Novanta cfr., per tutti, J. Dumbrell, *Varieties of Post-Cold War American Isolationism*, "Government and Opposition", vol. 34 (1999), n. 1, pp. 24-43. Indicativo della vaga percezione delle minacce prevalenti all'inizio del decennio è la presentazione che ne è offerta dal Concetto strategico NATO adottato durante il vertice di Roma dei Capi di Stato e di governo dell'Alleanza Atlantica, nel novembre 1991: *The Alliance's New Strategic Concept. Agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council*, Roma, 7-8.11.1991, ora all'indirizzo Internet: https://www.nato.int/ cps/en/natohq/official_texts_23847.htm (ultimo accesso: 5.12.2018).

[19] Su questo punto cfr. J. Kraus, *Acting like a Colossus: Bush's Foreign Policy, Unilateralism, and the Pursuit of Primacy*, in J. Kraus – K.J. McMahon – D.M.

all'amministrazione democratica era stato rilevato come, nel corso degli anni, questa fosse stata caratterizzata da una «crescente […] propensione a impiegare la forza militare come elemento aggiuntivo della sua politica estera» («an adjunct of foreign policy»)[20].

Molti osservatori, negli Stati Uniti e fuori, hanno ipotizzato che l'intervento doloroso e tutto sommato infruttuoso in Iraq, fra il 2003 e il 2011, avrebbe reso Washington più riluttante ad entrare in guerra negli anni successivi. Anche a questa convinzione si è legata l'attesa quasi messianica che ha accompagnato, nel 2009, l'arrivo di Barack Obama alla Casa Bianca e che ha trovato la sua consacrazione forse più paradossale nell'attribuzione al Presidente da poco insediato del Premio Nobel per la pace, nell'ottobre dello stesso anno. Tuttavia, anche se l'attivismo internazionale di Washington non ha assunto le forme "eclatanti" degli anni Duemila, queste attese sono andate in buona parte deluse. Sia Barack Obama sia il suo successore, Donald Trump, hanno proseguito – seppure con sottolineature diverse – nella linea interventista dell'amministrazione Bush. Le ragioni di questa scelta sono evidenti. Per più di due secoli, gli Stati Uniti si sono proposti come un Paese disposto a usare la forza con relativa frequenza tanto in nome dei suoi "principi" quanto dei suoi interessi tangibili, generalmente credendo nella giustezza e appropriatezza dell'azione militare negli affari internazionali. La distribuzione del potere mondiale dopo la scomparsa dell'Unione Sovietica sembra invitare all'intervento militare una potenza dominante non bilanciata dalla capacità di deterrenza di un Paese o di una coalizione di forza approssimativamente uguale. Infine, il sistema internazionale contemporaneo delinea una serie di circostanze in cui l'uso della forza appare, a molti, sia necessario, sia corretto.

La Global War On Terror (GWOT) lanciata da George W. Bush sull'onda emotiva degli attacchi dell'11 settembre 2001 ha in qualche modo "sdoganato" il ricorso alla forza contro il nuovo *hostis*

Rankin (eds.), *Transformed by Crisis. The Presidency of George W. Bush and American Politics*, New York-Houndmills, Basingstoke, 2004, pp. 167-97.

[20] A.J. Bacevich, *The Use of Force in the Clinton Era: Continuity or Discontinuity?*, "Chicago Journal of International Law", vol. 1 (2000), n. 2, pp. 375-379; sugli anni dell'amministrazione di George W. Bush, il riferimento classico è I.H. Daalder – J.M. Lindsay, *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington, DC, 2003. Cfr. anche M. de Leonardis, *Alla ricerca della rotta transatlantica dopo l'11 settembre 2001. Le relazioni tra Europa e Stati Uniti durante la presidenza George W. Bush*, Milano, 2016.

humani generis, trasformandosi in un cappello che ha tenuto (e in parte continua a tenere) sotto di sé un'ampia serie di interventi, più o meno connessi fra loro. La molteplicità e la diffusione di questi interventi e la natura poco chiara che presiede alla loro inclusione sotto il cappello in esame hanno spinto alcuni autori ad affermate che «la "guerra al terrorismo" è […] simultaneamente, un insieme di pratiche concrete – guerra, azioni coperte, agenzie e istituzioni – e una parallela serie di assunti, convinzioni, giustificazioni e narrazioni – un intero linguaggio o un discorso»[21]. Da questo punto di vista, nonostante i cambiamenti formali intercorsi[22], la GWOT non solo ha svolto un ruolo centrale nello strutturare l'identità dei due mandati di George W. Bush, ma ha continuato a svolgere la sua sostanziale funzione legittimante sia negli anni dell'amministrazione Obama sia dopo che, nel gennaio 2017, l'arrivo alla Casa Bianca di Donald Trump ha riportato esplicitamente al potere il "paradigma jacksoniano" e la sua profonda ripugnanza per l'uso limitato della forza[23]. L'amministrazione Trump ha, tuttavia, rilanciato anche un'altra dimensione in cui la forza svolge un ruolo centrale nella politica USA: quella nucleare.

Dagli anni Novanta, questa dimensione e l'idea associata di deterrenza sembravano avere perso di rilevanza, sostituite dall'uso effettivo – anche se in forma più o meno limitata – della forza convenzionale. Nel discorso tenuto a Praga il 5 aprile 2009, Barack

---

[21] R. Jackson, *Writing the War on Terrorism: Language, Politics and Counter-Terrorism*, Manchester-New York, 2005, p. 8, nell'ampia bibliografia sulla GWOT cfr., per tutti, S.F. Knott, *Rush to Judgment. George W. Bush, the War on Terror, and His Critics*, Lawrence, KA, 2002, e, con il beneficio di una maggiore profondità storica, R. Swansbrough, *Test by Fire. The War Presidency of George W. Bush*, New York, 2008.

[22] L'espressione "Global War On Terror" è stata ufficialmente abbandonata nel 2009, dopo l'insediamento dall'amministrazione Obama, che ha preferito riferirsi all'insieme delle attività – anche militari – di *counterterrorism* con espressioni più sfumate come la duratura "operazioni contingenti d'oltremare" (*overseas contingency operations*) e azioni di "contrasto all'estremismo violento" (*countering violent extremism*).

[23] A questo proposito cfr., per tutti, M. Clarke, *Donald Trump and American Foreign Policy. The Return of the Jacksonian Tradition*, "Comparative Strategy", vol. 36 (2017), n. 4, pp. 366-379; sulla tradizione jacksoniana come uno dei possibili paradigmi interpretativi della politica estera statunitense cfr. W.R. Mead, *Il serpente e la colomba. Storia della politica estera degli Stati Uniti d'America*, trad. it., Milano, 2002.

Obama si era addirittura spinto a tratteggiare l'impegno statunitense per giungere – in un futuro peraltro indefinito – a un mondo denuclearizzato[24]. Con Donald Trump le cose sembrano essere cambiate. Sin dall'inizio, l'amministrazione Trump ha sostenuto la necessità di invertire la tendenza rispetto alla (presunta) politica di taglio alle spese militari portata avanti da quella del suo predecessore. Già nei primi mesi di presidenza (compresi nell'ultimo anno fiscale dell'amministrazione Obama[25]), il Presidente ha fatto approvare una serie erogazioni in favore delle Forze Armate, con lo scopo di favorirne la modernizzazione e l'efficienza. Modernizzazione ed efficienza sarebbero stati gli obiettivi perseguiti – secondo l'allora Segretario alla Difesa, James Mattis – anche dal bilancio 2018. In effetti, i 639,1 miliardi di dollari chiesti al Congresso (574,5 dei quali come bilancio corrente e 64,6 miliardi per le *overseas contingency operations*) hanno rappresentato una cifra significativamente superiore rispetto a quella richiesta nel 2017 (+52,8 miliardi, con un incremento del 9,8% circa). Essi, tuttavia, hanno superato di appena 19 miliardi gli impegni assunti dall'amministrazione Obama all'interno della sua programmazione pluriennale; un fatto, questo, che è valso a Trump le critiche di vari *congressmen* repubblicani, favorevoli a un intervento più incisivo.

Anche in questo caso, comunque, al di là dei suoi contenuti concreti, il bilancio del Pentagono rappresenta un indicatore importante delle politiche che la Casa Bianca intende perseguire sulla scena internazionale. La decisione di aumentare all'interno del bilancio, la quota destinata alla c.d. *European Defence Initiative* (EDI;

[24] *Remarks By President Barack Obama In Prague As Delivered*, Washington, DC, 5.4.2009, all'indirizzo Internet: https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-prague-delivered (ultimo accesso: 5.12.2018). Vale la pena di osservare come gli ultimi mesi della presidenza abbiano comunque assistito a un cambiamento di questa postura e a un rilancio della *leadership* nucleare statunitense, in seguito sostenuto e fatto proprio dall'amministrazione di Donald Trump. Cfr. M. de Leonardis (a cura di), *Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale fra continuità e mutamento*, Milano, 2017.

[25] Negli Stati Uniti, l'anno fiscale copre il periodo 1° ottobre-30 settembre. Il primo bilancio interamente negoziato dall'amministrazione Trump è, quindi, quello presentato il 27 febbraio 2017, che copre il periodo fra il 1° ottobre 2017 e il 30 settembre 2018, peraltro caratterizzato da un significativo aumento del disavanzo, ora attestato intorno a 782 miliardi di dollari, il valore più alto dal 2012.

4,8 miliardi di dollari per il 2018 contro i 3,4 miliardi del 2017[26]), ad esempio, è stata salutata con favore del Segretario Generale della NATO, Jens Stoltenberg, che dopo gli screzi che avevano punteggiato la campagna per le elezioni presidenziali del 2016 (screzi a malapena sfumati nei mesi successivi l'insediamento della nuova amministrazione) ha parlato della decisione del Presidente come di un «segnale forte del continuo impegno statunitense verso la NATO e la sicurezza europea»[27]. Ciò a maggiore ragione se si tiene conto di come l'EDI fosse stata voluta da Barack Obama dopo l'inizio della crisi in Crimea al fine di mandare un segnale forte alla Russia riguardo alla volontà di Washington a continuare a sostenere i suoi alleati d'Oltreatlantico, primi fra tutti quelli della più vulnerabile Europa centro-orientale.

Considerazioni simili valgono per l'annuncio dell'amministrazione Trump di volere uscire dal trattato sulle forze nucleari a medio raggio (INF - *Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty*). Siglato nel 1987, all'inizio della distensione sovieto-americana inaugurata da Michail Gorbachev, il trattato ha rappresentato la prima breccia nel muro di ostilità che separava, all'epoca, i due Paesi e il primo prodotto concreto della "diplomazia dei summit" che avrebbe caratterizzato il sistema dei rapporti USA-URSS negli ultimi di vita di quest'ultima. Anche per queste ragioni, il trattato INF ha sempre avuto un forte peso simbolico per Washington. Per l'Europa, esso ha inoltre significato il ritiro dei missili sovietici (in particolare SS-20) stanziati in Europa orientale e dei Pershing II e dei Cruise (BGM-109G) statunitensi schierati in Gran Bretagna, Belgio, Paesi Bassi, Germania e Italia. Pur non interessando i missili lanciati da aeroplani (ALBM) e sottomarini (SLBM), esso ha infine significato l'avvio

[26] Originariamente denominata *European Reassurance Initiative* (ERI), la EDI è stata avviata della Casa Bianca nel giugno 2014 (circa tre mesi dopo l'annessione della Crimea da parte della Federazione Russa) con lo scopo di accrescere la presenza statunitense in Europa nel campo della sicurezza. Ribattezzata EDI nel corso del 2017, nel 2018 l'Iniziativa a visto il suo bilancio crescere di circa 1,4 miliardi di dollari rispetto all'anno precedente con il fine dichiarato di potenziare le capacità di deterrenza e difesa statunitensi e per aumentare il grado di prontezza delle forze statunitensi schierate sul teatro europeo.

[27] Sulle dichiarazioni di Stoltenberg cfr., ad es., D.M. Herszenhorn, *NATO cheers Trump's military budget*, "Politico", 24.5.2017, all'indirizzo Internet: https://www.politico.eu/article/nato-donald-trump-military-spending-cheers-military-budget-jens-stoltenberg (ultimo accesso: 5.12.2018).

di una fase di credibile denuclearizzazione della difesa continentale, con la messa al bando di tutti i vettori con gittata compresa fra 500 e 5.500 chilometri[28].

Da questo punto di vista, è comprensibile il timore che la nuova posizione di Washington ha sollevato presso alcuni alleati, che vedono in essa il rischio di un "ritorno al passato" dagli effetti difficilmente prevedibili. Quello della sopravvivenza del trattato INF (almeno nella sua forma attuale) è, infatti, un problema "di lungo periodo", che, seppure sottotraccia, avvelena da tempo i rapporti fra Stati Uniti e Russia. Già nel 2005, le autorità di Mosca avevano ventilato la possibilità di un ritiro unilaterale dall'accordo, proponendo in seguito a Washington quella (rifiutata) di una revoca congiunta. Sempre da Mosca è stata avanzata la proposta di estendere la portata del trattato IFN a livello globale, invitando altri Paesi ad aderirvi, anche se in questo caso la mossa è sempre parsa più propagandistica che dettata da vera convinzione. Fra questi due poli – la crescente sfiducia delle parti riguardo alla sua effettività e i timori per le conseguenze di un impegno che non contrasta effettivamente la proliferazione se non fra le parti stesse – si colloca tutta la storia recente del documento. Il fatto che, dal 2014, si siano moltiplicate le voci riguardo ai tentativi russi di aggirare i vincoli del trattato attraverso la sviluppo di un nuovo vettore *non compliant* (SSC-8) e, di contro, le proteste russe per la presunta non conformità di alcuni componenti del sistema di difesa missilistica implementato dalla NATO nei Paesi dell'Europa orientale non hanno fatto altro che alimentare questa sfiducia[29].

---

[28] Sulle origini e sul significato del trattato INF cfr., fra gli altri, A. Bohlen – W. Burns – S. Pifer – J. Woodworth, *The Treaty on Intermediate-Range Nuclear Forces: History and Lessons Learned*, Washington, DC, 2012; nella vastissima bibliografia sulle relazioni fra Stati Uniti e Unione Sovietica negli ultimi anni di vita di quest'ultima cfr., per tutti, R.L. Garthoff, *The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War*, Washington, DC, 1994; D. Oberdorfer, *From the Cold War to a New Era: The United States and the Soviet Union, 1983-1991*, Baltimore, MD, 1998, e, più recentemente, J.G. Wilson, *The Triumph of Improvisation: Gorbachev's Adaptability, Reagan's Engagement, and the End of the Cold War*, Ithaca, NY, 2014.

[29] Sulle riserve occidentali riguardo all'implementazione del trattato INF da parte di Mosca cfr., per tutti, K. Giles – A. Monaghan, *European Missile Defense and Russia*, Carlisle Barracks, PA, 2014; più recentemente, quando la volontà di Washington di uscire dal trattato INF era già stata annunciata, cfr. CRS

Resta in sospeso il tema delle ricadute che la vicenda potrà avere sulla sicurezza europea. È stato ripetutamente osservato come l'amministrazione Trump abbia accentuato in modo significativo lo scollamento esistente, in tema di visione della sicurezza, fra le due sponde dell'Atlantico. Da questo punto di vista, la posizione sul trattato INF non sembra fare eccezione. D'altro canto, Stati Uniti più coinvolti nel campo dei vettori a raggio intermedio sono anche Stati Uniti più coinvolti sul teatro europeo. Paradossalmente, si potrebbe anzi affermare che proprio la scelta di relegare il trattato INF fra le reliquie di un tempo passato finisca per "riaccoppiare" – sin in termini politici, sia militari – gli interessi di Washington e quelli dei Paesi dell'Europa centro-orientale. Si rafforza, quindi, lo "sbilanciamento a est" dell'asse nordatlantico? È uno degli esiti possibili. Già negli ultimi mesi della presidenza Obama si era assistito a un simile processo, con il dispiegamento di nuovi assetti USA al confine orientale della NATO. Non sarebbe però senza ironia che questa politica fosse portata avanti, oggi, da un Presidente che sin da prima di arrivare alla Casa Bianca aveva individuato nell'enfasi posta sulla difesa dell'Europa contro una possibile minaccia da est un inutile e costoso retaggio della Guerra Fredda.

In passato, le amministrazioni di Bill Clinton e di George W. Bush hanno dovuto affrontare un paradosso apparentemente sorprendente. Gli Stati Uniti, emersi dalla Guerra Fredda come la "superpotenza solitaria" (*lonely superpower*)[30], nonostante possedessero capacità militari straordinariamente superiori rispetto a quelle di ogni possibile rivale, hanno incontrato crescenti difficoltà a utilizzare gli strumenti della deterrenza e della diplomazia coercitiva per persuadere gli avversari a rinunciare a o a interrompere azioni contrarie ai loro interessi. In tutte queste occasioni, il sostegno del Congresso e dell'opinione pubblica alla minaccia o all'uso effettivo della forza ha costituto una variabile critica. La presenza di tale sostegno non è stata in sé garanzia di successo, ma senza di esso i Presidenti si sono trovati in profonda difficoltà nel dare alle loro minacce la credibilità necessaria a indurre le controparti a effettivi cambi di rotta. Inoltre,

- Congressional Research Service, *Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues*, Washington, DC, 2018.

[30] La definizione è nel noto contributo di S.P. Huntington, *The Lonely Superpower*, "Foreign Affairs", vol. 78 (1999), n. 2, pp. 35-49.

l'avversione dell'"americano medio" – ma, in generale, di tutte le opinioni pubbliche occidentali – ad accettare il rischio di perdite umane connesso all'uso concreto della forza[31] è apparso tanto più vincolante quanto più il coinvolgimento di Washington finiva per riguardare uno dei molti conflitti intra-statali che hanno caratterizzato lo scenario del post-Guerra Fredda.

Da questo punto di vista, è comprensibile la riluttanza espressa dagli Stati Uniti, dopo il 2011, a intervenire nelle molte crisi che hanno travagliato il mondo. Gli esisti della campagna militare in Libia e la morte, nel settembre 2012, a Bengasi, dell'Ambasciatore Christopher Stevens, hanno fornito un'ulteriore conferma a questa convinzione. Gli interessi statunitensi non sempre chiedono al Paese di agire da "sceriffo del mondo", soprattutto quando la stessa comunità internazionale appare sopraffatta dal peso delle crisi che la travagliano e incapace di dare loro una risposta adeguata. Tuttavia, anche quanto gli interessi statunitensi siano considerati degni di qualche risposta, questa tende a essere minima, nella speranza di limitare da un lato l'entità del coinvolgimento, dall'altro i costi – umani e materiali – che questo comporta. Anche quando, alla fine, si è optato per un'azione militare decisa (ad esempio a Panama, Haiti e in Bosnia), la decisione è giunta in considerevole ritardo, e non è riuscita a cancellare davvero l'immagine di Stati Uniti esitanti, soprattutto agli occhi di quanti, in varie parti del mondo, pensavano di potere trarre beneficio dalla riluttanza dell'opinione pubblica americana, del Congresso e dell'amministrazione ad accettare il rischio delle perdite legate agli interventi. Nel complesso, la combinazione di minacce inconcludenti – come nel caso delle varie *red lines* fissate dall'amministrazione Obama rispetto all'impiego di armi chimiche nella guerra civile in atto in Siria – e di azioni militari tardive è stata, quindi, percepita più come un segno della debolezza di Washington che come una manifestazione della potenza militare statunitense.

[31] Il fenomeno è stato messo icasticamente in evidenza già nella prima metà degli anni Novanta, ad es. da E.N. Luttwak, *Where Are the Great Powers? At Home with the Kids*, "Foreign Affairs", vol. 73 (1994), n. 4, pp. 23-28, Id., *Toward Post-heroic Warfare*, "Foreign Affairs", vol. 74 (1995), n. 3, pp. 109-22, e Id., *A Post-heroic Military Policy*, "Foreign Affairs", vol. 75 (1996), n. 4, pp. 36-44. In maniera più articolata e con una più evidente attenzione all'aspetto europeo, cfr. anche J.C. Sheehan, *L'età post-eroica. Guerra e pace nell'Europa contemporanea*, trad. it., Roma-Bari, 2009.

Considerazioni conclusive

Soprattutto dall'inizio degli anni Duemila, si è diffusa – nell'opinione pubblica e in parte della comunità scientifica – la tendenza ad associare la politica estera statunitense a un uso spregiudicato della forza, una tendenza sintetizzata nell'affermazione di Robert Kagan secondo cui gli Stati Uniti verrebbero «da Marte», mentre l'Europa «da Venere»[32]. Su questa convinzione si basano, fra le altre, le critiche ripetutamente indirizzate alla presunta debolezza dell'amministrazione Obama nell'affrontare le varie crisi internazionali che con cui è stata chiamata confrontarsi. Più in generale, critiche di "scarsa assertività" hanno colpito tutte le amministrazioni "colpevoli" di avere scelto la via dell'*engagement* per rafforzare la posizione degli Stati Uniti nel mondo. In una sorta di "legge del pendolo", queste amministrazioni sono state quasi sempre seguite da amministrazioni "muscolari", nelle parole o nei fatti. Questa dinamica sembra essersi consolidata negli anni del post-Guerra Fredda. È stato osservato come, dopo il biennio 1989-91, gli Stati Uniti abbiano assunto iniziative militari con più frequenza che in alcun periodo passato e più di ogni altro Paese nel corso degli anni. Fra il 1989 e il 2003, Washington ha schierato assetti e contingenti significativi in nove occasioni: Panama (1989), Somalia (1992), Haiti (1994), Bosnia (1995-96), Kosovo (1999), Afghanistan (2001), e Iraq (1991, 1998, 2003), con una media di un intervento ogni diciotto mesi. Se si escludono l'esperienza libica e il *surge* in Afghanistan del 2009 (già avviato negli ultimi mesi della presidenza Bush) solo con l'arrivo dell'amministrazione Obama questa linea di condotta sembra essere cambiata, anche se l'adozione di un profilo meno vistoso su piano della percezione non corrisponde necessariamente a un minore uso della forza sul campo. Né veri cambiamenti sembrano stati esserci con il passaggio dall'amministrazione Obama a quella di Donald Trump, nel gennaio 2017[33].

---

[32] R. Kagan, *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*, New York, 2003 (trad. it., *Paradiso e potere. America ed Europa nel nuovo ordine mondiale*, Milano, 2003); le tesi di fondo del volume si possono trovare già in un lavoro precedente: Id., *Power and Weakness*, "Policy Review", 2002, n. 113, pp. 3-28.

[33] Sull'uso della forza da parte dell'amministrazione Obama cfr., per tutti, A. Warren – I. Bode, *Obama and the Use-of-Force*, in Idd. (eds.), *Governing the Use-of-Force in International Relations. The Post 9/11 US Challenge on International*

Si è trattato di una politica sostanzialmente *bipartisan*: cinque degli interventi ricordati sono stati lanciati da amministrazioni repubblicane, quattro da una democratica; a questi ultimi occorre sempre aggiungere l'intervento di Obama in Libia. Tutto ciò indipendentemente da distinzioni dottrinarie spesso evocate ma, di fatto, ininfluenti sulle scelte concrete. Il "realista" George H.W. Bush, per esempio, ha lanciato due interventi (Somalia e Panama) per scopi umanitari o di *regime change*. Dal canto suo, il "liberal-interventista" Bill Clinton, nonostante l'enfasi posta sul multilateralismo e la centralità dell'ONU nel sistema internazionale, ha condotto tre interventi senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza e due (Iraq e Kosovo) con l'aperta opposizione di uno o più dei suoi membri permanenti. I dilemmi riguardanti l'uso della forza – o la minaccia dell'uso della forza – nella politica statunitense non sembrano, quindi, essersi mai arresi agli imperativi della "dottrina Weinberger". Non sempre la forza è stata utilizzata solo quando erano in gioco gli interessi vitali degli Stati Uniti; inoltre, negli anni di Bill Clinton, essa è stata utilizzata a Haiti e in Bosnia (come da George W.H. Bush contro Saddam Hussein) solo con un limitato sostegno interno e non con la «ragionevole sicurezza» di tale sostegno. Anche l'ingiunzione secondo cui la forza avrebbe dovuto essere impiegata solo «come ultima risorsa dopo aver esaurito altri mezzi» a salvaguardia degli interessi statunitensi è stata messa spesso in discussione. Nel bene e nel male, la pressione degli eventi ha portato inevitabilmente le diverse amministrazioni su posizioni più vicine a quelle – sopra ricordate – di George Shultz. Ciò è stato fonte disagio e ha suscitato notevoli critiche; tuttavia, è difficile individuare una sintesi o una soluzione chiara del problema. Rimangono le tensioni e i dilemmi che circondano l'uso della forza, tensioni e dilemmi che si può presumere continueranno a sfidare Presidenti, Congresso e opinione pubblica ancora per molti anni a venire.

Law, Basingstoke-New York, 2014, pp. 82-106; per un confronto fra Obama e il suo successore cfr. R. Sokolsky – A.D. Miller, *When It Comes to Military Force, Trump Is Just Like Obama*, 5.1.2018, all'indirizzo Internet: https://carnegieendowment.org/2018/01/05/when-it-comes-to-military-force-trump-is-just-like-obama-pub-75168 (ultimo accesso: 5.12.2018).

finito di stampare
nel mese di dicembre 2018
presso la LITOGRAFIA SOLARI
Peschiera Borromeo (MI)

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: 978-88-9335-414-1 / ISSN: 2532-5302 / ISSN edizione online: 2532-5310

I *Quaderni di Scienze Politiche*, la cui pubblicazione è iniziata nel 2011 sotto la denominazione di *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche*, si ispirano ad una tradizione scientifica interdisciplinare orientata allo studio dei fenomeni politici nelle loro espressioni istituzionali e organizzative a livello internazionale e, in un'ottica comparatistica, anche all'interno agli Stati. Essi sono promossi dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, costituito nel 1983 e interprete fedele della tradizione dell'Ateneo.

Il fondatore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, 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 già Preside della Facoltà di Scienze Politiche, scriveva: «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, Preside per trent'anni della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica e per otto anche Docente di Storia dei Trattati e Politica Internazionale, la storia è il laboratorio privilegiato della ricerca politologica.

Pubblicati sia a stampa sia *online* sul sito internet www.quaderniscienzepolitiche.it, i *Quaderni* ospitano articoli soggetti a *Peer Review*.

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: Ruth Schacht. Map Division. © 2019. 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.

9 788893 354141

euro 15,00