

Cambiamento strategico in Politica estera degli Stati Uniti

Christopher S. Chivvis, Jennifer Kavanagh, Sahil Lauji,
Adele Malle, Sam Orloff, Stephen Wertheim e Reid Wilcox





CARNEGIE
ENDOWMENT FOR
INTERNATIONAL PEACE

Cambiamento strategico in Politica estera degli Stati Uniti

Christopher S. Chivvis, Jennifer Kavanagh, Sahil Lauji,
Adele Malle, Sam Orlo¹, Stephen Wertheim e Reid Wilcox

© 2024 Carnegie Endowment for International Peace. Tutti i diritti riservati.

La Carnegie non prende posizioni istituzionali su questioni di politica pubblica; le opinioni qui rappresentate sono quelle degli autori e non riflettono necessariamente le opinioni della Carnegie, del suo staff o dei suoi amministratori.

Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta o trasmessa in qualsiasi forma o con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta del Carnegie Endowment for International Peace. Si prega di indirizzare le richieste a:

Dipartimento Pubblicazioni del Carnegie
Endowment per la Pace Internazionale
1779 Massachusetts Avenue NW
Washington, DC 20036
P: + 1 202 483 7600
F: + 1 202 483 1840
CarnegieEndowment.org

Questa pubblicazione può essere scaricata gratuitamente dal sito CarnegieEndowment.org.

INDICE DEI CONTENUTI

Informazioni sugli autori	v
CAPITOLO 1	
Il problema del cambiamento strategico nella politica estera statunitense	1
CAPITOLO 2	
L'NSC-68 e la guerra di Corea	5
CAPITOLO 3	
Il ritiro dal Vietnam e il riorientamento strategico di Nixon	13
CAPITOLO 4	
Il tentativo fallito di Carter di ritirare le forze dalla Corea del Sud	21
CAPITOLO 5	
Clinton e l'allargamento della NATO	27
CAPITOLO 6	
L'11 settembre e la guerra globale al terrorismo	37

CAPITOLO 7	
Analisi e lezioni	45
Note	65
Carnegie Endowment per la pace internazionale	81

SUGLI AUTORI

CHRISTOPHER S. CHIVVIS è senior fellow e direttore dell'American Statecraft Program presso il Carnegie Endowment. Ha più di due decenni di esperienza nella politica estera degli Stati Uniti e nelle sfide della sicurezza nazionale. Recentemente ha ricoperto il ruolo di Funzionario dell'intelligence nazionale statunitense per l'Europa.

JENNIFER KAVANAGH è stata senior fellow del programma American Statecraft presso il Carnegie Endowment for International Peace. Politologa di formazione, ha trascorso la sua carriera studiando le minacce alla sicurezza nazionale e le loro conseguenze sulla politica estera e sulla strategia di difesa degli Stati Uniti.

SAHIL LAUJI è stato James C. Gaither Junior Fellow del Carnegie American Statecraft Program nel periodo 2021-2022.

ADELE MALLE è stata James C. Gaither Junior Fellow del Carnegie American Statecraft Program nel periodo 2022-2023.

SAM ORLOFF è stato James C. Gaither Junior Fellow del Carnegie American Statecraft Program nel periodo 2021-2022.

STEPHEN WERTHEIM è senior fellow del programma American Statecraft presso il Carnegie Endowment for International Peace. È uno storico della politica estera statunitense e analizza i problemi contemporanei della strategia e della diplomazia americana. Wertheim è anche visiting lecturer presso la School of Public and International Affairs dell'Università di Princeton.

REID WILCOX è stato analista di ricerca presso il Carnegie Endowment for International Peace.

IL PROBLEMA DEL CAMBIAMENTO STRATEGICO NELLA POLITICA ESTERA DEGLI STATI UNITI

COME PUÒ CAMBIARE LA POLITICA ESTERA DEGLI STATI UNITI?

Effettuare cambiamenti strategici in politica estera è difficile per gli Stati Uniti. Si pensi, ad esempio, alle sfide che l'ex presidente Donald Trump e l'attuale presidente Joe Biden hanno affrontato negli sforzi delle loro amministrazioni per ritirare le forze militari statunitensi dall'Afghanistan. Nonostante anni di insuccessi nel tentativo di portare pace e stabilità nel Paese, e nonostante le scarse prove che un miglioramento sarebbe arrivato senza un riorientamento radicale della politica estera.

L'approccio degli Stati Uniti, la resistenza a cambiare rotta è stata enorme. Ci è voluto un outsider, Donald Trump, per avviare il processo e un insider di lunga data, Joe Biden, per portarlo a termine. Anche il ritiro degli Stati Uniti dal Vietnam all'inizio degli anni '70, che oggi pochi criticerebbero, ha richiesto diversi anni, anche dopo che un enorme movimento di protesta in patria e all'estero lo aveva richiesto.

Affinché il cambiamento strategico si concretizzi, l'elezione di un presidente che vuole il cambiamento è necessaria ma non sufficiente. Lo sforzo di Trump di imprimere un nuovo corso al ruolo globale dell'America, a prescindere dai suoi punti di forza e di debolezza, ne è un esempio. Nei settori in cui le sue idee hanno sfidato la saggezza diffusa nel Partito Repubblicano, nel Congresso o nella burocrazia della sicurezza nazionale, è stato ostacolato. Solo quando Trump ha perseguito obiettivi già favoriti da gruppi importanti dell'establishment della politica estera ha ottenuto risultati. Ad esempio, è riuscito a strappare l'accordo nucleare con l'Iran perché questa azione godeva di un sostegno profondo e di lunga data tra i leader repubblicani, ma non è riuscito a ritirare le forze

statunitensi dalla Siria perché pochi altri erano d'accordo. L'approccio di Trump alla politica estera ha generato un immenso dramma, ma un cambiamento limitato nel ruolo dell'America nel mondo. Indipendentemente dal fatto che si pensi che questo risultato sia stato migliore o peggiore, è una testimonianza del potere della continuità nella politica estera degli Stati Uniti.

Oggi, un numero crescente di analisti sostiene che gli Stati Uniti hanno bisogno di un importante riorientamento strategico. Essi sostengono che gli Stati Uniti devono essere più selettivi nei loro impegni e coinvolgimenti se vogliono rimanere sicuri e prosperi nei decenni a venire. L'era dell'iperpotenza americana è finita, e il Paese non può permettersi una politica di generosità sempre e ovunque. Ciò non significa che l'America debba ritirarsi dal mondo, annullare tutti i suoi impegni esistenti o non assumerne di nuovi. Ma senza una maggiore disciplina negli impegni assunti dagli Stati Uniti, e senza una riduzione di alcuni di essi, la loro politica estera potrebbe diventare proibitiva e rischiosa, mentre le priorità più alte soffrono di negligenza. Nel peggiore dei casi, il mantenimento dell'attuale traiettoria potrebbe porre le basi per una guerra globale catastrofica.

Nei due decenni successivi alla fine della Guerra Fredda, gli Stati Uniti hanno goduto di una supremazia senza pari, con capacità militari ed economiche relative e assolute che superavano di gran lunga quelle di qualsiasi altra potenza mondiale. Questa posizione di straordinario privilegio le ha permesso di perseguire politiche senza preoccuparsi troppo di come fossero viste o influenzate dalle altre potenze mondiali. La supremazia era un lusso strategico che consentiva agli Stati Uniti di adottare un'agenda di politica estera trasformativa volta a costruire un ordine mondiale liberale con se stessi al centro. Questo approccio aveva inizialmente una logica strategica e ha ottenuto molti risultati positivi. Negli anni Novanta, gli Stati Uniti hanno contribuito a stabilizzare i Balcani, devastati dalla guerra, e hanno aumentato le possibilità di radicamento della democrazia nell'Europa centrale e orientale. In questo periodo, centinaia di milioni di persone in tutto il mondo sono state sottratte alla povertà. Tuttavia, lo stesso lusso strategico ha anche permesso a Washington di perseguire una campagna globale ad ampio raggio sulla scia degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, che l'ha portata a commettere l'errore strategico di invadere l'Iraq e a trasformare una campagna mirata contro Al Qaeda in Afghanistan in un'operazione di costruzione della nazione che alla fine è fallita. Inoltre, ha portato a un eccesso di potere in Europa e ha posto le basi per un eccesso di potere in Asia.

Questa eredità lascia gli Stati Uniti con un approccio al mondo poco adatto alle sfide di oggi e di domani. I funzionari statunitensi sono da tempo preoccupati per l'ascesa della Cina e di una Russia revanscista, ma fino a poco tempo fa si concentravano su altre questioni. L'aver evitato la realtà del relativo declino del potere e della legittimità dell'America si è ritorto contro gli Stati Uniti a partire dalla metà degli anni '90, quando il presidente russo Vladimir Putin ha lanciato la guerra contro l'Ucraina e il presidente cinese Xi Jinping ha avviato il Paese su una strada più nazionalista e assertiva. Gli Stati Uniti si trovano ora ad affrontare un mondo più multipolare che mai nella loro storia di prima potenza mondiale. Nei prossimi decenni, le dinamiche delle grandi potenze decideranno questioni fondamentali di guerra e pace, prosperità e sicurezza, cooperazione e competizione. Questa nuova realtà internazionale emergente, unita agli esiti sconfortanti delle guerre statunitensi in Iraq e Afghanistan, suggerisce che il Paese trarrebbe beneficio se riuscisse a riformare e aggiornare il proprio approccio al mondo. Farlo, tuttavia, sarà estremamente difficile.

La politica estera degli Stati Uniti si occupa di ogni nazione del mondo, di ogni potenziale questione transnazionale e di ogni istituzione mondiale. Anche l'approccio americano al mondo è altamente istituzionalizzato. Queste realtà impediscono a un nuovo presidente o a una nuova amministrazione di introdurre un cambiamento importante, soprattutto se questo cambiamento implica essere più selettivi e fare meno. Questo rapporto identifica e analizza le principali fonti di resistenza al cambiamento strategico negli Stati Uniti, in modo che coloro che cercano di cambiare la rotta del Paese, in particolare nel contesto di una nuova amministrazione, abbiano un quadro più chiaro di come ciò possa essere fatto.

Il cambiamento strategico coinvolge molti fattori e questo rapporto non può pretendere di averli identificati tutti. In futuro potrebbero essere importanti alcuni fattori che non sono esistiti in passato. Tuttavia, analizzando i casi di cambiamento strategico dal 1945, la nostra ricerca indica che i seguenti fattori sono particolarmente importanti:

- Una grave crisi esterna
- Uno sforzo concertato della Casa Bianca per superare le resistenze burocratiche
- La volontà del presidente di spendere capitale politico per cambiare rotta
- I rami esecutivo e legislativo del governo unito
- Un approccio che affronta gli ostacoli psicologici al cambiamento

Non tutti questi fattori devono essere presenti perché si verifichi un cambiamento. Tuttavia, essi erano presenti in diversi casi di cambiamento significativo della politica estera negli ultimi settantacinque anni. Anche le ricerche sulla creazione della politica estera evidenziano il loro ruolo.

APPROCCIO

Le domande fondamentali che hanno guidato la ricerca per questo rapporto sono:

- Quali sono le principali fonti di resistenza al cambiamento strategico e perché si manifestano?
- Che tipo di eventi esogeni rendono più o meno probabile un cambiamento strategico?
- Quali approcci possono utilizzare i sostenitori del cambiamento strategico per raggiungere i loro obiettivi?

Abbiamo preso in considerazione trenta possibili tentativi di cambiamento strategico dal 1900 prima di restringere il campo a cinque, tutti avvenuti dopo la Seconda Guerra Mondiale:

1. L'adozione da parte dell'amministrazione di Harry S. Truman dell'NSC-68, che ha definito la strategia della Guerra Fredda per almeno due decenni.
2. Il ritiro dal Vietnam dell'ex presidente Richard Nixon, uno dei pochi casi di successo e di intenzionale ripiegamento nella storia moderna della politica estera degli Stati Uniti.
3. Il tentativo dell'ex presidente Jimmy Carter di ritirare le forze statunitensi dalla Corea del Sud, l'unico caso di mancato cambiamento tra i casi di studio.
4. La decisione dell'amministrazione Bill Clinton di lanciare l'allargamento dell'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO) dopo la Guerra Fredda, ridisegnando gli impegni di sicurezza degli Stati Uniti in Europa
5. La reazione dell'amministrazione di George W. Bush all'11 settembre, con profondi cambiamenti negli obiettivi e nel ruolo dell'America nel mondo, nonché negli strumenti per perseguirli.

Per ogni caso abbiamo posto una serie di domande di base sulla natura del tentativo di cambiamento strategico e sulle forze politiche e sociali che lo hanno spinto o contrastato. I casi presentati non sono studi esaustivi di questi eventi, ma analisi concise di come e perché la politica è cambiata. I casi di studio sono poi integrati con i risultati della letteratura secondaria pertinente, in gran parte proveniente dalle scienze politiche, compresi sottocampi come lo sviluppo politico americano, la politica comparata, le relazioni internazionali e la teoria organizzativa. Abbiamo anche esaminato la letteratura economica sui costi irrecuperabili e gli studi di psicologia sulla teoria delle prospettive, la teoria motivazionale e altro ancora.

Non esistono due casi di cambiamento di politica estera uguali per portata o scala, e non esiste una linea di demarcazione netta tra un semplice cambiamento di politica e un cambiamento veramente strategico. Uno studio del 1990 identifica quattro tipi di cambiamento di politica estera, che vanno dagli aggiustamenti di politica ai grandi riorientamenti internazionali.¹ Noi ci siamo concentrati sui cambiamenti più vicini a questi ultimi per qualificarli come strategici: questi cambiamenti avevano implicazioni importanti di per sé o erano emblematici di un più ampio sforzo di riorientamento da parte di un'amministrazione. È interessante notare che il cambiamento strategico più radicale nella politica estera degli Stati Uniti degli ultimi otto decenni è avvenuto attraverso il processo nazionale della Seconda Guerra Mondiale.

CAPITOLO 2

NSC-68 E LA GUERRA DI COREA

L'ex segretario di Stato Dean Acheson ha notoriamente definito il documento politico del Consiglio di Sicurezza Nazionale (NSC) NSC-68 "uno dei documenti più significativi della nostra storia".² La sua adozione nel 1950 sotto Truman ha determinato un cambiamento strategico nella politica estera degli Stati Uniti che ha gettato le basi per almeno i due decenni successivi della Guerra Fredda. Il Consiglio di Sicurezza Nazionale ha stimolato l'aumento della spesa per la difesa, ha globalizzato la strategia di contenimento degli Stati Uniti e si è allontanato da una strategia di deterrenza incentrata principalmente sulle armi nucleari. L'NSC-68 ha suscitato una notevole opposizione all'interno dell'amministrazione e del Congresso. Tuttavia, una serie di fattori portarono alla sua adozione nella prima metà del 1950, tra cui cambiamenti di personale, manovre burocratiche, uno sforzo concertato per vendere la nuova strategia e soprattutto lo scoppio della guerra di Corea nel giugno 1950.

MOTIVO

Il 23 settembre 1949, Truman sciocò il Paese annunciando che l'Unione Sovietica aveva testato con successo le armi nucleari.³ Il documento politico noto come NSC-68, redatto da un gruppo di studio interdipartimentale, iniziò come una rivalutazione della strategia americana alla luce di questo evento.⁴ Con la fine del monopolio atomico statunitense, i funzionari ritenevano che il vantaggio strategico che gli Stati Uniti detenevano sull'Unione Sovietica non fosse più assicurato.⁵ Paul Nitze, il direttore della pianificazione politica del Dipartimento di Stato che guidò l'esercitazione, temeva che se Washington non avesse aumentato la spesa per la difesa, le forze convenzionali americane sarebbero state paralizzate, creando un pericoloso eccesso di dipendenza da un effimero vantaggio nucleare.⁶ Egli inoltre non era d'accordo con la valutazione, sviluppata sotto il suo predecessore George Kennan, che i sovietici non sarebbero diventati più aggressivi una volta in possesso di armi nucleari. Per il



L'ex direttore della pianificazione politica del Dipartimento di Stato Paul Nitze. (Foto di JHU Sheridan Libraries/Gado/Getty Images)

Al contrario, Nitze riteneva che un'Unione Sovietica dotata di armi nucleari avrebbe adottato una "mentalità del primo colpo" molto più bellicosa.⁷

Anche altri eventi internazionali indussero i politici a rivalutare la strategia statunitense. Tra questi, la vittoria di Mao Zedong nella guerra civile cinese e la formazione, nell'ottobre 1949, della Repubblica Popolare Cinese (RPC), la formazione sovietica della Germania Est nello stesso mese e il Trattato di Amicizia firmato tra l'Unione Sovietica e la RPC nel febbraio 1950.⁸ Questi eventi spinsero i redattori dell'NSC-68 ad assumere una visione globale ed espansiva della Guerra Fredda. In particolare, Nitze mise in guardia dai pericoli che la RPC potesse fungere da "trampolino di lancio" per le avanzate comuniste in Asia e avvertì che l'Unione Sovietica stava intensificando il suo impegno in Austria, Germania, Indocina e Corea.⁹

In breve, gli autori dell'NSC-68 vedevano un monolite comunista a guida sovietica in avanzata e temevano che la posizione relativa dell'America si fosse fortemente degradata nel corso del 1949-1950.¹⁰

OPPOSIZIONE

All'inizio, l'NSC-68 è stato accolto con scetticismo all'interno e all'esterno del governo. All'interno dell'esecutivo, le spinte si sono concentrate sul costo delle raccomandazioni e su altre ramificazioni della sua analisi, mentre importanti repubblicani al Congresso e fuori dal governo hanno sollevato obiezioni di parte.

La rapida costruzione militare proposta nell'NSC-68 fu particolarmente controversa. Non meno del segretario alla Difesa Louis Johnson si oppose inizialmente alla strategia, definendo a un certo punto il progetto di Nitze "una cospirazione".¹¹ Omar Bradley, il presidente dello Stato Maggiore Congiunto, temeva allo stesso modo che una spesa dispendiosa per la difesa avrebbe danneggiato l'industria nazionale, un fattore determinante per la potenza americana.¹² Al di là dell'establishment della difesa, i funzionari del Bureau of the Budget mettevano in guardia sul fatto che l'aumento delle spese militari avrebbe potuto limitare la crescita economica.¹³ Anche coloro che simpatizzavano con alcuni elementi dell'NSC-68 - tra cui l'ex presidente della Commissione per l'energia atomica David Lilienthal e l'assistente segretario di Stato per gli affari pubblici Edward W. Barrett - ritenevano che molti dei suoi obiettivi potessero essere raggiunti senza i forti aumenti di spesa per la difesa che richiedeva.¹⁴

Anche diplomatici in servizio ed ex diplomatici si sono opposti. Kennan, ad esempio, non era d'accordo con la ratio dello studio, rifiutando l'idea che "la 'guerra fredda', in virtù di eventi al di fuori del nostro controllo, abbia improvvisamente preso una piega drastica a nostro svantaggio" a causa della sperimentazione sovietica di armi nucleari, uno sviluppo che considerava prevedibile.¹⁵ Charles Bohlen, ex ambasciatore a Mosca, sosteneva che l'NSC-68 semplificasse eccessivamente gli obiettivi sovietici e creasse una falsa equivalenza tra capacità e intenzioni sovietiche.¹⁶ L'assistente del Segretario di Stato per gli affari economici Willard Thorp ha suggerito che l'enorme divario tra l'economia sovietica e quella americana avrebbe limitato la capacità di Mosca di sfidare gli Stati Uniti.¹⁷ La Central Intelligence Agency (CIA), inoltre, sosteneva che era improbabile che il Cremlino assumesse la postura altamente aggressiva che era alla base delle argomentazioni di Nitze e dei suoi coautori.¹⁸ Facendo eco a Kennan, l'eminente scienziato J. Robert Oppenheimer criticò l'abbraccio dell'NSC-68 alla bomba all'idrogeno perché non riusciva a porre fine alla dipendenza dalle armi nucleari.¹⁹

Quando la Casa Bianca iniziò ad agire sulla base delle raccomandazioni dell'NSC-68, i repubblicani si opposero nuovamente. Il senatore Robert Taft denunciò l'amministrazione per aver ceduto "l'iniziativa strategica".²⁰ Permettendo all'Unione Sovietica di determinare dove gli Stati Uniti avrebbero preso posizione contro l'avanzata del comunismo, l'NSC-68 definì gli interessi degli Stati Uniti in termini di minaccia sovietica piuttosto che attraverso criteri oggettivi indipendenti dall'avversario.²¹ Taft si accanì anche sugli aumenti di spesa, sostenendo che c'era un "limite a ciò che un governo può spendere in tempo di pace e mantenere un'economia libera, senza inflazione".²² Al di là del Congresso, l'ex presidente Herbert Hoover criticò Truman per aver perseguito politiche aggressive che avrebbero

potuto danneggiare l'economia.²³ Anche l'ala internazionalista del Partito Repubblicano criticò il cambiamento strategico avviato dall'NSC-68, con il successivo segretario di Stato John Foster Dulles

accusando l'amministrazione Truman di aver "sbilanciato il bilancio [e] abbassato il valore del dollaro" con un programma che "minacciava le libertà civili in patria".²⁴

L'opposizione al cambiamento strategico rappresentato dall'NSC-68 era quindi sostanziale e il destino delle sue raccomandazioni politiche era inizialmente tutt'altro che certo.

SUPERARE L'OPPOSIZIONE

Nel 1950, l'NSC-68 acquistò slancio per diverse ragioni, tra cui i cambiamenti di personale, le politiche all'interno della burocrazia federale e gli sforzi concertati all'interno e all'esterno del governo per promuovere il nuovo approccio. Inoltre, lo scoppio della guerra di Corea nel giugno 1950 si rivelò decisivo per garantire l'attuazione dell'NSC-68.

I cambiamenti di personale nell'amministrazione che precedettero la stesura dell'NSC-68 furono cruciali nel rendere possibili maggiori spese per la difesa. Kennan lasciò la carica di capo dello staff di pianificazione politica del Dipartimento di Stato alla fine del 1949, permettendo al più falco Nitze di succedergli.²⁵ La promozione di Nitze coincise con la fine del mandato di Frank Pace a capo dell'Ufficio del Bilancio, che eliminò un altro oppositore ben posizionato dell'aumento della spesa per la difesa.²⁶ Questi cambiamenti misero in disparte i rimanenti sostenitori di un tetto di bilancio, come il segretario alla Difesa Johnson, e crearono un'apertura per i sostenitori di un aumento della spesa per "colpire la mente di massa del 'top government'".²⁷

Gli autori dell'NSC-68 si adoperarono anche per superare i loro avversari attraverso abili manovre politiche e burocratiche durante il processo di stesura.²⁸ Nonostante il titolo, l'NSC-68 non fu composto dal personale dell'NSC; fu il prodotto di un piccolo gruppo di studio composto da funzionari di pari livello del Dipartimento di Stato e del Pentagono. Operando al di fuori dei canali formali della burocrazia e includendo molti dei suoi vice, Nitze si assicurò che i suoi coautori fossero già favorevoli alla sua strategia.²⁹ Quando gli fu presentato un "virtuale *fait accompli*", Johnson acconsentì all'NSC-68.³⁰ Nitze si assicurò anche di ottenere il sostegno di Acheson prima di avviare lo studio.³¹ Come consigliato da Acheson, omise le stime degli aumenti di spesa implicite nelle raccomandazioni dell'NSC-68.³²

Nitze e i suoi coautori fecero leva anche sul pensiero degli assistenti del Presidente per la politica interna. Il presidente del Council of Economic Advisors, Leon Keyserling, abbracciava la spesa deflazionistica keynesiana. Keyserling aveva in mente i programmi nazionali, ma se l'economia statunitense poteva sostenere l'aumento della spesa pubblica in un settore, poteva farlo anche in un altro.³³

Nitze negò anche che l'NSC-68 rappresentasse un cambiamento strategico, minimizzandone l'importanza e inquadrandolo invece come continuità strategica. Egli continuò a sostenere che l'NSC-68 non rompeva con l'approccio di Kennan ed era

coerente con le consolidate strategie statunitensi.

³⁴ Questa tenue affermazione riflette il calcolo secondo il quale de-enfatizzare la portata dell'allontanamento del documento dallo status quo aumenterebbe la probabilità di adozione delle sue prescrizioni.³⁵

I funzionari dell'amministrazione si impegnarono a fondo per ottenere il sostegno dell'opinione pubblica alle raccomandazioni dell'NSC-68. Ritenevano che l'opinione pubblica desiderasse un'azione risoluta in risposta all'Unione Sovietica, ma che potesse

blancare di fronte al massiccio programma di spesa che il documento comportava.³⁶ L'amministrazione lanciò quindi una campagna di pubbliche relazioni per convincere il popolo americano che l'Unione Sovietica era una minaccia seria e che era necessario un rafforzamento militare per affrontarla. I responsabili dell'NSC-68 si rivolsero al pubblico per "fomentare il sentimento".³⁷ Barrett richiese una "campagna di allarmismo" per vendere il documento,³⁸ e molti funzionari di spicco iniziarono a parlare della minaccia sovietica con iperbole.³⁹ In questo senso, Acheson tenne una serie di discorsi in cui avvertiva che: "Non c'è mai stato, nella storia del mondo, un sistema imperialista paragonabile a quello di cui dispone l'Unione Sovietica".⁴⁰ Attaccando coloro che temevano che la strategia avrebbe fatto un buco nel bilancio federale, Truman disse che "la vera minaccia alla nostra sicurezza non è il pericolo di bancarotta. È il pericolo di un'aggressione comunista".⁴¹ Dopo lo scoppio della guerra di Corea, Truman si spinse ancora più in là, chiedendo un aumento delle forze armate fino a 3,5 milioni e dichiarando lo stato di emergenza nella speranza che questa azione "avesse grandi effetti psicologici sul popolo americano".⁴²

I fautori dell'NSC-68 furono sostenuti da un'ondata di sentimenti anticomunisti. Nel febbraio 1950, il senatore repubblicano Joseph McCarthy lanciò le prime accuse di infiltrazione comunista contro l'amministrazione, rafforzando la necessità di apparire "duri" contro il comunismo globale.⁴³ Anche i gruppi di pressione e di opinione dell'élite giocarono un ruolo importante, come ad esempio il Committee on Present Danger, un gruppo di interesse anticomunista fondato alla fine del 1950 e di cui facevano parte l'ex sottosegretario alla Difesa Tracy Voorhess, James B. Conant di Harvard, Vannevar Bush della Carnegie Institution di Washington e l'ex segretario alla Guerra Robert Patterson.⁴⁴

Nonostante questi sforzi, Truman inizialmente accantonò l'NSC-68 per la mancanza di stime dei costi.⁴⁵ A cambiare i suoi calcoli fu lo scoppio della guerra di Corea nel giugno 1950.⁴⁶ I funzionari statunitensi interpretarono l'invasione della Corea del Sud da parte della Corea del Nord come una prova che l'Unione Sovietica stava organizzando un'offensiva internazionale.⁴⁷ L'attacco sembrò anche illustrare che il deterrente nucleare

Nel 1950, l'NSC-68 acquistò slancio per diverse ragioni, tra cui i cambiamenti di personale, le politiche all'interno della burocrazia federale e gli sforzi concertati all'interno e all'esterno del governo per promuovere il nuovo approccio.

da solo non era sufficiente a prevenire la belligeranza comunista e che un rafforzamento militare convenzionale sarebbe stato vantaggioso.⁴⁸ Nel frattempo, l'improvvisa trasformazione della penisola coreana da teatro periferico della competizione della Guerra Fredda ad alta priorità americana sembrò convalidare l'ampia visione del NSC-68 degli interessi di sicurezza degli Stati Uniti.⁴⁹

Con l'avanzare della guerra, le sfide affrontate dalle forze statunitensi portarono l'attenzione politica sulla non sufficiente preparazione delle forze.⁵⁰ La copertura negativa della guerra si rifletté negativamente su Johnson e sulla sua disciplina fiscale. Il suo licenziamento da parte di Truman, nel settembre 1950, eliminò forse il più importante oppositore di un aumento delle spese per la difesa.⁵¹ Da parte sua, il Congresso approvò con poco dissenso due proposte di legge sugli stanziamenti supplementari, stanziando 35,3 miliardi di dollari oltre ai 13,3 miliardi accantonati per l'anno fiscale 1951.⁵² Questa azione attraversò il proverbiale Rubicone: come ha scritto il politologo Robert Jervis, "una volta che il bilancio sfondò il vecchio tetto e l'economia non crollò, gran parte della resistenza crollò"⁵³ La guerra di Corea portò anche una nuova enfasi sull'Asia e una nuova attenzione sull'importanza delle capacità convenzionali per la conduzione di guerre limitate contro Stati comunisti non sovietici.⁵⁴ Senza la guerra di Corea, l'NSC-68 forse non sarebbe stato adottato e implementato.⁵⁵

LEGACIA

L'NSC-68 ha plasmato l'entità, la portata e la natura della strategia della Guerra Fredda negli anni '50 e '60. Il primo effetto fu sui livelli di spesa. Subito dopo la Seconda Guerra Mondiale, gli Stati Uniti tagliarono la spesa annuale per la difesa da 81,6 miliardi di dollari nel 1945 a 13,1 miliardi nel 1947, riducendo nello stesso periodo il numero di uomini sotto le armi da 12 milioni a 1,6 milioni.⁵⁶ Anche dopo l'inizio della Guerra Fredda, alla fine degli anni Quaranta, i politici e i responsabili politici cercarono di limitare la spesa per la difesa. Truman, con l'appoggio bipartisan del Congresso, ha proposto di

L'NSC-68 ha inaugurato un'inversione di rotta, affermando che "le considerazioni di bilancio dovranno essere subordinate al fatto che la nostra stessa indipendenza in quanto nazione potrebbe essere in gioco".

si è impegnato a mantenere il bilancio del Pentagono al di sotto dei 15 miliardi di dollari all'anno, e le forze armate

La spesa ha consumato circa il 5% del prodotto nazionale lordo (PNL) dal 1947 al 1950.⁵⁷ Kennan riteneva che gli Stati Uniti potessero perseguire una strategia di contenimento entro i limiti del tetto di bilancio, affidandosi semplicemente a "due divisioni della Marina di alta qualità".⁵⁸ L'NSC-68 segnò un'inversione di rotta,

affermando che "le considerazioni di bilancio dovranno essere subordinate al fatto che potrebbe essere in gioco la nostra stessa indipendenza come nazione".⁵⁹ La spesa per la difesa aumentò precipitosamente, superando di gran lunga il tetto di bilancio fissato da Truman. Dal 1952 al 1954, il bilancio militare si gonfiò fino a raggiungere il 15% del PNL, costituendo quasi il 70% della spesa federale.⁶⁰ Il conservatorismo fiscale aveva lasciato il posto a un nuovo "keynesianismo militare", che "svincolò i bilanci della difesa da

limiti di spesa che in precedenza erano sembrati economicamente e politicamente immutabili".⁶¹

L'NSC-68 globalizzò anche la strategia di contenimento, ampliando la portata del ruolo militare americano. Dopo la Seconda guerra mondiale, Kennan aveva sostenuto che tre dei paesi del mondo

cinque centri di potere globali erano situati in Europa e che gli Stati Uniti dovevano quindi concentrare i loro sforzi lì.⁶² Altre regioni, tra cui la maggior parte dell'Asia, furono inizialmente relegate a priorità secondaria.⁶³ Al contrario, l'NSC-68 rifiutò "le distinzioni tra interessi periferici e vitali". Il contenimento non sarebbe più stato limitato a centri di potere selezionati; gli autori del documento abbracciarono una visione massimalista di un perimetro di difesa globale o "eurasiatico".⁶⁴ Gli Stati Uniti procedettero a rafforzare le proprie difese in Europa occidentale e in Asia contemporaneamente.⁶⁵

Infine, l'NSC-68 risolse un dibattito sul ruolo che le armi nucleari avrebbero dovuto svolgere nella politica di difesa. I sostenitori di una strategia di difesa fortemente incentrata sulla deterrenza nucleare sottolineavano i vantaggi militari e fiscali offerti da queste nuove e potenti armi,⁶⁶ mentre i detrattori, come Kennan e Lilienthal, sottolineavano i rischi potenzialmente catastrofici che una simile strategia avrebbe comportato.⁶⁷ L'NSC-68 risolse questo dibattito, non schierandosi da una parte o dall'altra, ma chiedendo un forte incremento delle forze convenzionali accanto alle armi nucleari.⁶⁸ Nitze in seguito inquadrò il documento come un passo "lontano dalla dipendenza primaria dalle armi nucleari, e verso la costruzione di forze convenzionali".⁶⁹ Ma questo non significava che gli Stati Uniti diminuissero le dimensioni del loro arsenale nucleare o abbracciassero una politica di non primo uso.⁷⁰ Gli Stati Uniti hanno intrapreso lo sviluppo parallelo della bomba all'idrogeno.⁷¹ Accoppiando i progressi nucleari con l'attenzione alla deterrenza convenzionale, gli autori dell'NSC-68 hanno cercato di garantire che gli Stati Uniti non dipendessero completamente dalla deterrenza nucleare nell'eventualità di un confronto limitato con l'Unione Sovietica.⁷²

Questi cambiamenti si rivelarono duraturi. Anche se il presidente Dwight Eisenhower, con la sua politica di sicurezza New Look, puntò su una difesa meno costosa sostenuta dalla deterrenza nucleare, non ruppe definitivamente con la strategia del NSC-68.⁷³ La sua amministrazione continuò l'approccio globale, appoggiando i colpi di stato in Guatemala e in Iran, formulando la "teoria del domino" per il Sud-Est asiatico,⁷⁴ e impegnando gli Stati Uniti nella difesa del Vietnam del Sud.⁷⁵ Le spese per la difesa diminuirono inizialmente, ma rimasero ben al di sopra del vecchio tetto di bilancio di Truman.⁷⁶ D'altra parte, la valutazione pessimistica dell'NSC-68 sulle intenzioni sovietiche svanì dopo la guerra di Corea.⁷⁷

Il presidente successivo John F. Kennedy seguì le orme di Nitze sostenendo che il suo predecessore aveva posto un'enfasi eccessiva sulla deterrenza nucleare.⁷⁸ Il suo successore Lyndon B. Johnson sottolineò l'eredità dell'NSC-68 nel 1964 quando dichiarò: "Siamo la nazione più ricca della storia del mondo. Possiamo permetterci di spendere tutto ciò che è necessario per mantenere il Paese al sicuro".⁷⁹ Il crescente impegno degli Stati Uniti nel Vietnam del Sud negli anni Sessanta fu una delle conseguenze della globalizzazione del contenimento della Guerra Fredda da parte dell'NSC-68.⁸⁰ Gli studiosi hanno persino individuato dei collegamenti tra la valutazione di Nitze sull'Unione Sovietica contenuta nel documento e la retorica assertiva dei presidenti Ronald Reagan e George W. Bush.⁸¹ Le spese per la difesa degli Stati Uniti non sono mai più scese ai livelli precedenti la guerra

di Corea e gli Stati Uniti continuano a spendere enormi somme per la difesa.⁸²

CAPITOLO 3

IL RITIRO DAL VIETNAM E IL RIORIENTAMENTO STRATEGICO DI NIXON

Quando entrò in carica nel 1969, Richard Nixon temeva che gli Stati Uniti fossero rimasti indietro nella competizione della Guerra Fredda con l'Unione Sovietica. Per ripristinare la sua competitività, intraprese un importante riorientamento della politica estera. Forse l'elemento più importante e più difficile di questo riorientamento fu il ritiro delle truppe americane dal Vietnam, dove erano state impegnate in una guerra in escalation per un decennio. La pressione dell'opinione pubblica per un cambiamento era immensa e Nixon dovette affrontare una resistenza limitata. Egli superò le resistenze incontrate attraverso la segretezza e la centralizzazione del processo decisionale alla Casa Bianca.

Il ritiro dal Vietnam segnò un grande cambiamento nel ruolo dell'America nel mondo, un'inversione concreta della strategia dell'NSC-68 di contrastare le forze comuniste ovunque. Come la guerra stessa, il ritiro lasciò cicatrici nella psiche nazionale. A distanza di quasi mezzo secolo, pochi criticherebbero la decisione di Nixon di uscire dal conflitto, anche se alcuni ne criticerebbero la lentezza. Si è trattato di uno dei più importanti casi di cambiamento strategico degli Stati Uniti nel ventesimo secolo e l'unico dei casi esaminati in questo rapporto che ha comportato un tentativo riuscito di ritiro.

MOTIVO

Al momento dell'elezione di Nixon a presidente, circa 530.000 truppe statunitensi si trovavano in Vietnam, un aumento massiccio rispetto ai 16.300 dispiegati cinque anni prima.⁸³ L'offensiva del Tet lanciata dal Vietnam del Nord nel gennaio 1968 aveva costretto il presidente Lyndon B. Johnson e i suoi consiglieri ad ammettere che un'escalation continua del coinvolgimento militare non avrebbe probabilmente portato a

un aumento della popolazione.



Il presidente degli Stati Uniti Richard Nixon nel salone ovale, circondato da telegrammi provenienti da tutto il Paese che sostengono la sua politica di ritiro dal Vietnam. (Foto di Bettmann Archive/Getty Images)

produrre una vittoria a qualsiasi costo accettabile. Johnson aveva quindi interrotto parzialmente la campagna di bombardamenti degli Stati Uniti nella primavera del 1968 e aveva spinto per un accordo negoziale, rifiutando però di ricandidarsi alla presidenza.⁸⁴

Anche Nixon vedeva quel ritiro come essenziale, ma non per le stesse ragioni. Egli riteneva che fosse la chiave per rafforzare gli Stati Uniti nella competizione a lungo termine con l'Unione Sovietica. Nixon e il suo influente consigliere per la sicurezza nazionale Henry Kissinger volevano ridurre le tensioni e i costi della competizione della Guerra Fredda perseguendo la distensione con Mosca e aprendo le relazioni con la Repubblica Popolare Cinese.⁸⁵ L'obiettivo era quello di ridurre l'onere della difesa e dare agli Stati Uniti una maggiore flessibilità in un ordine mondiale che stava diventando meno dominato dalla potenza americana.

Nixon e Kissinger ritenevano che la loro visione strategica richiedesse un ritiro dal Vietnam, ma che non sarebbe apparso come una sconfitta e avrebbe danneggiato il prestigio degli Stati Uniti. Per questo Nixon adottò un approccio inflessibile ai negoziati di pace, lanciando campagne di bombardamenti indiscriminati per ottenere un accordo migliore e consegnando gradualmente la guerra al Vietnam del Sud attraverso una politica di vietnamizzazione.⁸⁶

OPPOSIZIONE

Nixon e Kissinger affrontarono una resistenza limitata al loro piano di ritiro dal Vietnam. Il Congresso, l'opinione pubblica e gran parte della comunità della difesa sostenevano la decisione. Alcuni volevano addirittura accelerare il ritiro. Ciononostante, alcuni gruppi di elettori si opposero.

Il gruppo più importante che si opponeva al ritiro era costituito da conservatori falchi, all'interno e all'esterno del Congresso, che temevano che la perdita della guerra avrebbe diminuito la credibilità degli Stati Uniti con gli alleati chiave e la competitività strategica con l'Unione Sovietica e la Cina. Inoltre, si opponevano alla distensione in generale, preferendo un approccio rigido a tutti gli aspetti della politica estera statunitense. Ma, paradossalmente, diedero a Nixon e Kissinger la copertura per perseguire un ritiro graduale, fungendo da baluardo contro i membri del Congresso contrari alla guerra che spingevano per un ritiro immediato e per tagli alla spesa per la difesa.⁸⁷ Questi falchi dovettero comunque essere placati man mano che il ritiro proseguiva e continuarono ad avere una certa influenza sulle decisioni di Nixon, soprattutto all'approssimarsi delle elezioni del 1972, perché egli dipendeva dal loro sostegno all'interno del suo Partito Repubblicano.

Un secondo importante gruppo di oppositori era costituito dai vertici militari, tra i quali il ritiro non era affatto gradito. Tra questi vi erano ufficiali di alto livello al Pentagono, come il Capo di Stato Maggiore dell'Esercito William Westmoreland e il Presidente dei Capi di Stato Maggiore congiunti Earle Wheeler, oltre agli ufficiali dispiegati in Vietnam.⁸⁸ Il generale Creighton Abrams, ad esempio, comandante delle forze nel Paese, si oppose fermamente al ritiro.⁸⁹ Egli rifiutò la strategia di Nixon di vietnamizzazione sulla base del fatto che nessuna quantità di addestramento, assistenza militare o armamenti avrebbe permesso alle forze sudvietnamite di diventare autosufficienti.⁹⁰ Altri capi militari ritenevano di poter ancora vincere la guerra se avessero avuto a disposizione risorse aggiuntive e se avessero potuto combattere senza restrizioni.⁹¹ Per esempio, speravano che il Congresso avrebbe generato truppe aggiuntive attivando le riserve.⁹² Essi dipinsero valutazioni molto più ottimistiche della guerra e dei suoi progressi di quanto non avessero fatto gli osservatori esterni o la stampa, valutazioni in seguito criticate come fuorvianti e incomplete.⁹³

Infine, il ritiro fu osteggiato anche dai leader sudvietnamiti, preoccupati di essere sconfitti senza il sostegno americano. Per evitare che rovinassero i colloqui di pace, Nixon e Kissinger esclusero i funzionari sudvietnamiti dai negoziati segreti con il Vietnam del Nord. Il presidente sudvietnamita Nguyen Van Thieu riuscì a impedire la firma della versione dell'ottobre 1972 dell'accordo di pace di Kissinger, definendolo una ricetta per il "suicidio". Egli protestò ferocemente contro la clausola del "cessate il fuoco in atto", che permetteva alle forze nordvietnamite di rimanere nel territorio meridionale.⁹⁴

SUPERARE L'OPPOSIZIONE

Il ritiro degli Stati Uniti dal Vietnam fu ampiamente sostenuto a livello nazionale e internazionale. Tuttavia, molti sostenitori erano favorevoli a un ritiro più rapido rispetto a quello che Nixon eseguì alla fine. La Casa Bianca si affidò alla segretezza e alla sua politica di vietnamizzazione per assicurare che la guerra stava per finire.

Nixon superò le resistenze alle sue intenzioni nel modo in cui superò la maggior parte delle resistenze durante il suo mandato: attraverso la segretezza e il processo decisionale centralizzato. Nascose al Congresso e all'opinione pubblica l'espansione dei bombardamenti statunitensi in Cambogia e Laos nel 1969,⁹⁵ la verità sulle insidie della vietnamizzazione e, per un certo periodo, i negoziati per un accordo di pace. Inoltre, mise la maggior parte dell'autorità decisionale e attuativa nelle mani di Kissinger e dell'NSC.⁹⁶ Questo permise a Nixon di eliminare la maggior parte delle resistenze burocratiche.

Il ritmo del ritiro era in teoria legato ai progressi della vietnamizzazione, ma in realtà il legame tra le due cose era tenue e la maggior parte della cerchia di Nixon sapeva che le forze del Vietnam del Sud difficilmente avrebbero retto senza il sostegno degli Stati Uniti.⁹⁷ La vietnamizzazione, tuttavia, fece guadagnare tempo e ridusse la pressione politica per un ritiro più rapido. Il processo permise a Kissinger di condurre lunghi negoziati con il Vietnam del Nord fino alla firma di un accordo nel gennaio 1973, poco prima dell'inizio del secondo mandato di Nixon.⁹⁸

Nixon godeva dell'appoggio di molti esponenti della politica estera statunitense, compresi i principali amici della sua amministrazione. Tra questi spiccava il segretario alla Difesa, Melvin Laird. Forte sostenitore della vietnamizzazione, raccomandò un ritiro molto più rapido di quello voluto da Nixon. La sua posizione era dettata dalla sua valutazione sul campo della guerra e dalla sua sensazione che l'opinione pubblica non fosse più disposta a tollerare la guerra.⁹⁹ A favore c'era anche il segretario di Stato alla Difesa.

William Rogers, segretario di Stato, anche se fu ampiamente messo da parte.¹⁰⁰

Allo stesso tempo, il presidente ha superato la resistenza dei falchi conservatori intensificando periodicamente i bombardamenti e conducendo il ritiro lentamente.

Il Congresso ha ricevuto un forte sostegno bipartisan per il ritiro.¹⁰¹ Molti membri hanno applaudito la vietnamizzazione come un segno di progresso. Molti altri, tuttavia, sostenevano la necessità di un ritiro più rapido e di tagli al bilancio della difesa. Il senato democratico

I leader repubblicani J. William Fulbright, Mark Hatfield e George McGovern furono tra le voci più forti a favore del ritiro.¹⁰² La leadership repubblicana al Congresso giocò un ruolo particolarmente importante, facendo capire che Nixon avrebbe potuto perdere

l'appoggio politico del partito se non fosse andato avanti.¹⁰³ Allo stesso tempo, il Presidente superò la resistenza dei falchi conservatori intensificando periodicamente i bombardamenti e conducendo il ritiro lentamente.¹⁰⁴ Per evitare gli ostacoli al Congresso, Nixon si affidò all'azione esecutiva e alle operazioni segrete, nascondendo ai membri che stava espandendo la guerra in Cambogia e Laos, nonché i dettagli delle operazioni di ritiro.

¹⁰⁵ Laird si adoperò anche per superare le pressioni del Congresso, fungendo da intermediario e portavoce per vendere l'approccio di Nixon al ritiro.¹⁰⁶

Nixon superò la resistenza dei leader militari in alcuni modi. In primo luogo, si affidò a Laird, che sosteneva il ritiro, per convincerli e far avanzare il processo. In secondo luogo, la segretezza e l'autorità decisionale consolidata privarono il Pentagono di gran parte della visibilità sulle azioni della Casa Bianca. Infine, Nixon mantenne la lealtà dei comandanti militari continuando a bombardare pesantemente la regione e dando garanzie di voler vincere la guerra. E, cosa forse più importante, l'autorità dei falchi nelle forze armate fu fortemente minata dalla pubblicazione dei Pentagon Papers nel 1971, che rivelarono che i leader civili e militari statunitensi avevano mentito al pubblico sull'andamento della guerra.¹⁰⁷

Paradossalmente, l'obiettivo del ritiro fu favorito dall'opposizione del Congresso al modo in cui Nixon lo stava attuando. Quando Nixon ritardò il ritiro delle truppe, il Congresso cercò di forzare la mano. Nel dicembre 1969, approvò un emendamento alla legge sulla spesa per la difesa che tagliava i fondi per le operazioni in Laos e Thailandia. Quando Nixon inviò migliaia di truppe in Cambogia nella primavera del 1970, il Congresso approvò un secondo emendamento che tagliava i fondi per le operazioni anche in quel Paese.¹⁰⁸ Nel gennaio 1971, inoltre, abrogò la Risoluzione del Golfo del Tonchino del 1964, che aveva fornito l'autorizzazione per la guerra in Vietnam. Il Congresso prese in considerazione, ma non approvò, numerose proposte di legge che avrebbero richiesto un ritiro immediato. Nel 1973, dopo la firma dell'accordo di pace, tagliò i fondi per qualsiasi ulteriore operazione militare nella regione, pur consentendo la prosecuzione degli aiuti militari e umanitari.¹⁰⁹ Ciò impedì a Nixon di dare seguito alla sua intenzione di utilizzare i bombardamenti per far rispettare l'accordo. Infine, nello stesso anno, il Congresso approvò la War Powers Resolution, che imponeva ai presidenti di notificare entro quarantotto ore l'invio di forze armate in combattimento e di ottenere l'autorizzazione del Congresso per le ostilità entro sessanta giorni. Senza la graduale escalation di pressioni del Congresso, l'amministrazione Nixon avrebbe potuto impiegare più tempo per ritirarsi dal Vietnam.¹¹⁰

Il cambiamento di strategia in Vietnam fu anche il prodotto di una massiccia protesta dell'opinione pubblica americana, che si oppose fermamente al proseguimento della guerra. Secondo i dati Pew, nel 1965, il 24% degli intervistati rispose "sì" alla domanda se gli Stati Uniti avessero commesso un errore inviando truppe in Vietnam, mentre il 60% rispose "no". Nel 1968, quando Nixon si candidò alla presidenza, il 46% disse che la campagna militare era stata un errore, mentre il 42% era ancora favorevole. Quando entrò in carica, nel gennaio 1969, il 52% affermava che la guerra era un errore; all'inizio del suo secondo mandato, nel 1973, questa percentuale aveva raggiunto il 60%.¹¹¹ I sondaggi sempre più negativi influirono in modo significativo sul numero di consensi personali di Nixon. L'opposizione pubblica alla guerra portò a proteste e marce crescenti, che esercitarono ulteriori pressioni sul presidente. Ad esempio, nel 1969 le proteste mensili prevedevano una veglia a lume di candela davanti alla Casa Bianca, durante la quale

venivano letti ad alta voce i nomi dei soldati morti in Vietnam.¹¹² Nixon cercò di placare il malcontento dell'opinione pubblica facendo appello a

alla "maggioranza silenziosa" per chiedere più tempo e per delineare i pericoli di un ritiro immediato. Questo calmò l'opinione pubblica per un breve periodo, ma l'effetto non durò.¹¹³ Sapeva che il fallimento in Vietnam era stato la rovina di Johnson ed era determinato a non andare incontro a un destino simile.¹¹⁴ Di conseguenza, l'avvicinarsi delle elezioni del 1972 determinò i tempi del ritiro.

Anche i fattori a livello internazionale hanno contribuito all'attuazione del ritiro. Nel Vietnam del Sud, la dipendenza di Thieu da Washington non gli permise di fermare il ritiro. Dopo aver ottenuto la promessa di continuare l'assistenza militare, nel gennaio 1973 firmò un accordo che era in gran parte uguale a quello che aveva fatto fallire mesi prima.¹¹⁵ La Cina e l'Unione Sovietica sostennero la decisione di Nixon, sperando che portasse all'unificazione sotto il governo comunista. Tuttavia, ciò non significava che fossero pronti ad aiutarlo a raggiungere un accordo di pace, perché non vedevano un grande vantaggio nel rendere le cose facili a gli Stati Uniti e perché stavano cercando di scavalcarsi a vicenda per ottenere influenza in Vietnam.¹¹⁶ Nel 1970 e nel 1971, ad esempio, l'Unione Sovietica aumentò i finanziamenti al Vietnam del Nord, mentre i leader cinesi, tra cui Mao, incoraggiarono il suo leader, Le Duc Tho, a concentrarsi sulla lotta e sulla vittoria finale.¹¹⁷ Mosca e Pechino divennero un po' più disponibili a spingere il Vietnam del Nord a negoziare nel 1972, dopo che Nixon e Kissinger avanzarono una proposta che chiedeva solo che passasse un "intervallo decente" tra il ritiro degli Stati Uniti e qualsiasi cambiamento nella situazione politica del Vietnam.¹¹⁸ Nixon e Kissinger riuscirono anche a convincere i leader sovietici e cinesi che legami più stretti sarebbero stati possibili se la questione del Vietnam fosse stata archiviata.

LEGACIA

Nixon ritirò le truppe americane dal Vietnam, ma solo nel 1973, dopo la morte di altre migliaia di soldati americani e di centinaia di migliaia di soldati vietnamiti.¹¹⁹ Le difficoltà che Nixon dovette affrontare lungo il percorso suggeriscono la difficoltà di effettuare grandi cambiamenti in politica estera, soprattutto quando richiedono la riduzione degli impegni globali degli Stati Uniti e anche quando questi cambiamenti sono ampiamente popolari.

Data la caduta di Saigon nel 1975, è discutibile se Nixon abbia raggiunto la "pace con l'onore", ma di fatto pose fine al coinvolgimento degli Stati Uniti nel Paese. Il suo successo nell'attuare questo importante cambiamento strategico dipendeva da diversi fattori, tra cui soprattutto il sostegno della maggioranza del Congresso, che appoggiava i suoi obiettivi generali, ma non i suoi metodi; una forte autorità esecutiva e l'uso della segretezza; un ambiente internazionale favorevole. Sebbene l'opinione pubblica e le pressioni sul bilancio siano state catalizzatrici del cambiamento, non ne hanno dettato la direzione o la forma. Le sfide più grandi che Nixon dovette affrontare furono come accogliere e smussare coloro

che nel Congresso e nella comunità della sicurezza nazionale si opponevano alla sua visione.

Il ritiro dal Vietnam ha avuto conseguenze strategiche importanti e di vasta portata, alcune delle quali durano ancora oggi. Ebbe effetti diretti sulle forze armate statunitensi. Nel 1973 il Congresso pose fine al servizio di leva.¹²⁰ La leva era stata una delle caratteristiche principali dell'era del Vietnam e una delle ragioni per cui gli effetti della guerra si erano propagati in tutta la società. Il passaggio a una forza interamente volontaria migliorò l'efficienza e l'efficacia delle forze armate.¹²¹ Con la fine della guerra, l'Esercito spostò la sua attenzione dalla controinsurrezione alle operazioni convenzionali, con l'Europa che tornò a essere il principale teatro operativo.¹²² Infine, l'esperienza del Vietnam portò a uno sforzo per rivedere l'uso delle riserve, che non erano state richiamate durante la guerra e quindi erano diventate un rifugio per chi cercava di evitare la leva. Fu introdotto il concetto di "forza totale" per integrare efficacemente la componente attiva e quella di riserva.¹²³

Il ritiro interessò anche il Congresso, che riaffermò le proprie prerogative in materia di politica estera e di difesa. In primo luogo, la War Powers Resolution, approvata con il veto di Nixon, limitò l'autorità e la discrezione dei presidenti quando si trattava di intraprendere una guerra e di dispiegare le forze militari.¹²⁴ In secondo luogo, il Congresso divenne più attivo nell'usare il suo "potere della borsa" e l'azione legislativa per forzare la mano del presidente. Ad esempio, nel 1993 ha approvato una legge che obbligava il ritiro delle truppe statunitensi dalla Somalia dopo il fallimento delle operazioni militari.¹²⁵ Alcune delle restrizioni imposte dal Congresso al ramo esecutivo hanno avuto anche effetti indesiderati. Hanno spinto i presidenti a fare affidamento su azioni segrete, attacchi con i droni e altri tipi di attività meno trasparenti e visibili, ma sulle quali hanno il pieno controllo. In terzo luogo, dopo la guerra del Vietnam, il Congresso ha assunto un ruolo più ampio nella definizione delle spese militari e dei bilanci della difesa. Tuttavia, il suo coinvolgimento ha probabilmente reso difficile apportare modifiche alla struttura del bilancio della difesa e tagliare i programmi tradizionali, perché la spesa militare è diventata legata alla politica elettorale.¹²⁶ Infine, il Congresso ha preso provvedimenti dopo la guerra per rivedere l'infrastruttura di intelligence e le autorità concesse alle varie agenzie governative, sempre per limitare la discrezionalità del ramo esecutivo e garantire la responsabilità, che era mancata sotto Nixon.¹²⁷

Più in generale, con l'aiuto di Kissinger, Nixon realizzò un significativo riorientamento della politica estera degli Stati Uniti, anche se all'inizio avvenne lentamente. Ad esempio, i due funzionari ristabilirono i legami con la Cina e conclusero una serie di accordi per il controllo degli armamenti con l'Unione Sovietica. Il successo della Dottrina Nixon, che mirava a trasferire gli oneri della difesa sugli alleati e sui partner degli Stati Uniti, fu tuttavia alterno. Nel suo secondo discorso inaugurale, Nixon dichiarò che "è passato il tempo in cui l'America farà suo il conflitto di ogni altra nazione, o renderà il futuro di ogni altra nazione una nostra responsabilità, o presumerà di dire ai popoli di altre nazioni come gestire i propri affari". Nixon tenne gli Stati Uniti fuori da altri importanti impegni militari, ma interferì comunque nei conflitti in tutto il mondo. Sostenne il Pakistan nella sua guerra con l'India del 1971 e inviò massicci aiuti militari per sostenere Israele nella sua guerra con gli Stati arabi del 1973, tra gli altri interventi. Tuttavia, Nixon pose le basi per

una politica estera statunitense più sobria nel mezzo decennio successivo.¹²⁸

Nixon lasciò l'incarico prima di poter davvero sfruttare il margine di manovra che aveva creato, ma il suo successore portò avanti alcuni aspetti dell'approccio più sobrio alla sicurezza e alla politica militare che aveva cercato. Carter cercò di condizionare il sostegno degli Stati Uniti agli alleati al rispetto dei diritti umani, ma alla fine riuscì anche a bilanciare interessi e valori, completando la normalizzazione delle relazioni con la Cina e continuando i negoziati per il controllo degli armamenti con l'Unione Sovietica.¹²⁹ L'invasione sovietica dell'Afghanistan, tuttavia, costrinse Carter a tornare a una strategia più conflittuale basata sul contenimento. Egli ritirò dal Senato il trattato SALT II (Strategic Arms Limitation Talks), inviò aiuti ai regimi anticomunisti e agli insorti con scarso rispetto dei diritti umani e aumentò le spese per la difesa.¹³⁰ Anche quando gli Stati Uniti tornarono a confrontarsi con la Guerra Fredda, lo spettro della guerra del Vietnam continuò a infondere alla politica estera una maggiore moderazione.

CAPITOLO 4

IL TENTATIVO FALLITO DI CARTER DI RITIRARE LE FORZE DALLA COREA DEL SUD

Quando entrò in carica nel 1977, il presidente Jimmy Carter aveva promesso di ritirare tutte le forze di terra statunitensi dalla Corea del Sud, che avrebbero posto fine a un impegno trentacinquennale e riconfigurato drasticamente una delle due principali alleanze di sicurezza dell'America in Asia orientale. Carter aveva l'autorità costituzionale, in quanto presidente, di determinare il dispiegamento di forze all'estero,¹³¹ ma non c'era praticamente alcun sostegno per questo cambiamento di politica nella burocrazia della sicurezza nazionale o all'interno del Congresso. Carter, di conseguenza, si trovò ad affrontare un'opposizione feroce che lo portò a ritardare, annacquare e infine ad abbandonare l'obiettivo del ritiro. Nel caso di Carter, la mancanza di sostegno istituzionale al suo desiderio di imporre ulteriori restrizioni agli impegni statunitensi all'estero spiega in larga misura il suo fallimento.

MOTIVO

Carter promise per la prima volta di ritirare le truppe statunitensi dalla Corea del Sud all'inizio della campagna presidenziale del 1976.¹³² L'obiettivo era quello di ritirare tutti i 42.000 membri del personale statunitense nel corso del suo mandato.¹³³ Nel maggio del 1977, Carter ordinò il ritiro di 6.000 truppe entro la fine del 1978. Ordinò inoltre il ritiro di tutte le truppe entro la fine del 1982. Allo stesso tempo, introdusse misure volte a bilanciare questo cambiamento. Queste includevano 1,9 miliardi di dollari di spese militari e un aumento delle risorse dell'aeronautica statunitense in Corea del Sud.¹³⁴ Carter chiarì che Washington intendeva ancora onorare il trattato di mutua difesa con Seul, ma anche che considerava le relazioni di sicurezza "non statiche", ma dinamiche e mature per il cambiamento.¹³⁵

Le origini del piano di Carter riflettono il suo obiettivo più ampio di ridurre gli impegni esteri degli Stati Uniti e di condizionare il sostegno agli alleati e ai partner ai diritti umani. In primo luogo, dopo il Vietnam,



Soldati statunitensi della Seconda Divisione di Fanteria durante una sessione di addestramento nel 1975 nei pressi di Camp Casey in Corea del Sud, a 15 miglia dalla Zona Demilitarizzata che separa la Corea del Nord da quella del Sud. (Foto di UPI/ Bettmann Archive/Getty Images)

Carter e molti dei suoi consiglieri temevano di essere inavvertitamente trascinati in un'altra guerra in Asia e cercavano di ridurre l'impegno militare degli Stati Uniti in quel Paese per evitare di rimanere "intrappolati in un Paese piccolo e secondario".¹³⁶ L'incidente di Panmunjom dell'estate 1976, in cui i soldati nordcoreani uccisero due soldati statunitensi in una disputa nella zona demilitarizzata, acui questi timori nel team di Carter e nell'opinione pubblica. L'incidente di Panmunjom dell'estate del 1976, in cui i soldati nordcoreani uccisero due truppe statunitensi in una disputa nella zona demilitarizzata, aumentò questi timori nella squadra di Carter e nell'opinione pubblica.¹³⁷ In un sondaggio dell'aprile 1975, solo il 14% degli intervistati era favorevole a un coinvolgimento degli Stati Uniti se la Corea del Nord avesse attaccato la Corea del Sud.¹³⁸ In secondo luogo, i diritti umani erano un elemento centrale della piattaforma di politica estera di Carter e questo rendeva il leader sudcoreano, Park Chung-hee, un partner scomodo.¹³⁹ Aveva preso il potere con un colpo di stato nel 1961 e poi era rimasto in cima a uno stato repressivo e autoritario.¹⁴⁰ In un discorso del 1976, Carter collegò esplicitamente la sua proposta di ritiro alla situazione dei diritti umani di Park, affermando che riteneva "che si dovesse far capire al governo sudcoreano che la sua politica interna è ripugnante... e mina il sostegno al nostro impegno in quel Paese".¹⁴¹

SOSTEGNO

Inizialmente c'era un certo sostegno al ritiro di Carter. Le pagine editoriali di molti dei principali quotidiani dell'epoca pubblicarono, ad esempio, articoli di opinione a sostegno del ritiro,

suggerendo un certo sostegno all'interno della comunità di esperti per i cambiamenti che Carter stava proponendo.¹⁴² C'era anche un certo sostegno iniziale da parte del Congresso. Il partito democratico del presidente godeva della maggioranza in entrambe le camere del Congresso e il ritiro aveva il sostegno di diversi influenti senatori democratici - come George McGovern, John Culver e Alan Cranston - che condividevano la preoccupazione del presidente che la presenza di truppe statunitensi in Corea del Sud rischiasse di intrappolare l'America in un altro indesiderato fiasco asiatico.¹⁴³

Tuttavia, il sostegno iniziale al piano all'interno dell'amministrazione fu tiepido e molti all'interno della sua stessa amministrazione nutrivano dubbi sulla proposta.¹⁴⁴ Carter esortò i suoi consiglieri a pensare che qualsiasi tentennamento sulla politica avrebbe potuto spingere Park ad aumentare le tensioni nella penisola coreana per impedire il ritiro, e si adoperò per convincere gli assistenti a sostenere la sua politica.¹⁴⁵ Il Segretario di Stato per gli Affari politici Phillip Habib appoggiò il piano, ma, secondo quanto riferito, passò poco tempo a cercare di promuoverlo.¹⁴⁶ L'assistente del Segretario per gli Affari dell'Asia orientale e del Pacifico Richard Holbrooke fu un primo sostenitore e difese la politica in pubblico nel maggio 1977 (in seguito divenne un importante oppositore).¹⁴⁷ (In seguito diventò un importante oppositore).¹⁴⁸ Molti funzionari in privato nutrivano dubbi sulla proposta, ma erano pubblicamente favorevoli e inizialmente non opposero resistenza, ritenendo che fosse loro dovere appoggiare il nuovo presidente o dimettersi.¹⁴⁹ Michael Armacost, che si occupava della Corea del Sud all'NSC, ricordò in seguito le diffuse riserve e l'iniziale esitazione a manifestarle al presidente.¹⁵⁰ Il consigliere per la sicurezza nazionale Zbigniew Brzezinski disse in seguito di essere inizialmente "indifferente" alla proposta.¹⁵¹ Fu incaricato da Carter di difenderla quando l'opposizione aumentò.¹⁵²

OPPOSIZIONE

Alla fine, però, i gruppi che si opponevano al ritiro erano molto più grandi e potenti e riuscirono a ostacolare i piani di ritiro di Carter. Carter si trovò di fronte a una strada in salita fin dall'inizio, e questi ostacoli non fecero che crescere nel tempo.¹⁵³ Man mano che si chiudeva la prima finestra di opportunità per il presidente di attuare il ritiro, l'opposizione si coagulava.

Il piano fu molto impopolare per l'Esercito, che intraprese una "strategia che consiste nel fare gradualmente leva sul Congresso, sui media e su elementi della burocrazia, come i servizi di intelligence, per esaurire la determinazione di un'amministrazione presidenziale".¹⁵⁴ Gli ufficiali dell'Esercito in Corea del Sud iniziarono a sviluppare "un piano informale" per opporsi al ritiro già nel marzo 1977,¹⁵⁵ e cercarono di coltivare legami più stretti con i membri del Congresso e con la comunità dell'intelligence. Il generale Cyrus Vessey, comandante delle forze americane in Corea, osservò in seguito che durante le visite al Congresso "non credo che abbiamo fatto qualcosa che definirei disonesto o fuorviante. D'altra parte, non abbiamo certo detto loro che il piano del

presidente Carter era una buona idea".¹⁵⁶ Non tutta la resistenza militare era sotterranea. Nel maggio 1977, il generale John Singlaub, capo dello staff di Vessey, disse a un giornalista che la proposta di Carter non era saggia.

e "avrebbe portato alla guerra" nella penisola.¹⁵⁷ Carter convocò immediatamente Singlaub a Washington per un rimprovero diretto, ed egli fu sollevato dal suo incarico con la motivazione che non avrebbe eseguito fedelmente la politica.¹⁵⁸ Singlaub continuò tuttavia a essere ritratto favorevolmente dalla stampa.¹⁵⁹ Molti all'interno della leadership dell'esercito si risentirono del suo trattamento e rafforzarono la loro determinazione a opporsi alla politica.¹⁶⁰

Nel maggio 1977 gli Stati Maggiori riuniti accettarono a malincuore di appoggiare un ritiro nell'arco di quattro o cinque anni, a condizione che fosse sostenuto da aumenti di spesa compensativi. Essi proposero il ritiro di 7.000 truppe entro la fine del 1982 e sottolinearono costantemente l'incapacità del presidente di fornire una motivazione militare convincente per la proposta.¹⁶¹ Mentre il controllo sul piano cominciava a crescere, essi ottennero una sede pubblica alla Camera dei Rappresentanti

per attaccarlo.¹⁶² Una

sottocommissione del Comitato dei Servizi Armati della Camera

Nel 1976 è stato creato un comitato di esperti, guidato dal rappresentante democratico Samuel Stratton, un oppositore del ritiro, che ha ottenuto il sostegno per studiarne tutti gli aspetti. I suoi membri hanno ripetutamente esposto alla stampa le loro preoccupazioni per tutto il 1977.¹⁶³

Testimoniando davanti alla sottocommissione in maggio, Singlaub ha affermato che la stragrande maggioranza degli ufficiali dell'Esercito in Corea del Sud era contraria, ha ribadito di avere

Testimoniando davanti alla sottocommissione in maggio, Singlaub ha dichiarato che la stragrande maggioranza degli ufficiali dell'Esercito in Corea del Sud si è opposta, ha ribadito di non essere stata consultata, ha espresso preoccupazioni per la mancanza di concessioni reciproche da parte della Corea del Nord e ha sottolineato l'importanza delle forze di terra statunitensi come deterrente.

non è stato consultato, ha espresso preoccupazione per la mancanza di concessioni reciproche da parte della Corea del Nord e ha sottolineato l'importanza delle forze di terra statunitensi come deterrente.¹⁶⁴ Questo ha portato l'attenzione su una questione che era stata in gran parte esclusa dall'opinione pubblica.

Dopo questa testimonianza pubblica, gli oppositori al Congresso iniziarono ad aumentare la pressione. Avendo visto l'impatto delle osservazioni di Singlaub, gli oppositori convocarono il Capo di Stato Maggiore dell'Esercito Bernard Rogers a testimoniare nell'agosto 1977. Egli affermò che i capi di Stato Maggiore non erano stati consultati sull'opportunità di ritirare le truppe dalla Corea del Sud e parlò a lungo del contributo delle forze statunitensi alla deterrenza nella penisola.¹⁶⁵

Gli attacchi al piano aumentarono in Senato. Un gruppo di influenti senatori della Commissione per le Relazioni Estere era guidato dal democratico John Glenn, un pilota decorato della Guerra di Corea che godeva di credibilità presso l'opinione pubblica su questo tema. Egli pubblicò un rapporto che spiegava perché le forze statunitensi in Corea del Sud erano essenziali per scoraggiare un attacco dal nord. In privato ha promesso di "andare al muro con Carter" su questo tema. Il senatore repubblicano Charles Percy disse ai funzionari dell'amministrazione che avrebbe guidato un'opposizione repubblicana unita al ritiro.¹⁶⁶

Pochi tra i membri del Congresso che sostenevano la politica si dimostrarono molto propensi al mercanteggiamento con i suoi oppositori. Inizialmente la Casa Bianca pensava che i legislatori attenti ai diritti umani avrebbero appoggiato la proposta, ma pochi di loro sono intervenuti pubblicamente in sua difesa.¹⁶⁷ Quando il segretario alla Difesa Harold Brown informò decine di legislatori sul piano nel luglio 1977, non un solo rappresentante o senatore si espresse a favore, e molti espressero preoccupazioni.¹⁶⁸

I funzionari dell'esecutivo che si opponevano al ritiro cominciarono a unirsi. Nell'estate del 1977 si formò un gruppo "informale per l'Asia orientale", composto da Holbrooke, Armacost, il vice assistente segretario alla Difesa per gli affari internazionali Morton Abramowitz e altri, che si riuniva quasi settimanalmente per riunire i principali responsabili e sviluppare tattiche per ostacolare l'attuazione del piano. Questi funzionari erano preoccupati per la natura aleatoria del ritiro e per i suoi effetti sulla percezione internazionale della potenza e della determinazione americana.¹⁶⁹ I funzionari erano combattuti tra il senso di lealtà e di dovere verso Carter e la loro opposizione al ritiro. Alla fine decisero di "condurre una battaglia contro la mente del Presidente", per poi passare a sostenere il ritardo, l'annacquamento o il ritiro della proposta.¹⁷⁰ Holbrooke in seguito la definì "una ribellione su larga scala contro il Presidente".¹⁷¹

In mezzo alla crescente tempesta politica che circondava la proposta di ritiro, nell'aprile del 1978 Carter si incontrò con i vertici dei Dipartimenti della Difesa e di Stato e con i principali esperti asiatici, in un momento "critico" per la proposta, secondo Brzezinski.¹⁷² Prima dell'incontro, Brzezinski - uno dei pochi alleati rimasti a Carter - informò il Presidente che "tutti, persino [il Segretario di Stato] Vance, sono contro di te".¹⁷³ I membri dell'"Asia orientale informale" espressero la loro opposizione e avvertirono che, se si fosse andati avanti con il calendario, si sarebbe rischiato di perdere il già tiepido sostegno dello Stato Maggiore. Sotto la pressione del suo stesso staff, Carter accettò a malincuore di ridurre il primo ritiro a soli 800 soldati da combattimento e 1.600 non combattenti, invece dei 6.000 inizialmente previsti.¹⁷⁴

Nell'inverno 1978-1979, nuove stime dell'intelligence minarono ulteriormente le proposte di Carter, concentrando l'attenzione della burocrazia e del Congresso sulla crescita delle forze armate della Corea del Nord. Nel 1977, la Defense Intelligence Agency (DIA) aveva riferito di una divisione di carri armati completamente nuova in Corea del Nord, di un aumento considerevole del numero di pezzi di artiglieria e di schieramento avanzato e di una crescita delle forze speciali.¹⁷⁵ Il comando dell'esercito statunitense a Seul incaricò allora l'U.S. Army di dare il via libera al progetto. Il comando dell'esercito americano a Seul incaricò l'agenzia di condurre un'analisi completa delle capacità della Corea del Nord, dando luogo a un flusso di informazioni che sosteneva la posizione degli "informatori dell'Asia orientale" e l'opposizione del Congresso.¹⁷⁶ Carter si infuriò quando ricevette l'analisi della DIA e dubitò della sua veridicità, ma il danno era ormai fatto. A quel punto, la proposta di ritiro era ormai agli sgoccioli e gli assistenti convinsero il presidente, nel gennaio 1979, ad autorizzare una nuova revisione dei livelli di truppe in Corea del Sud. Durante la revisione, Carter ricevette numerosi memorandum che

sostenevano che il ritiro doveva essere almeno "sostanzialmente ritardato".¹⁷⁷

L'opposizione al ritiro venne, senza sorpresa, anche dalla Corea del Sud, il cui governo si alleò con l'opposizione interna per ostacolare il piano. Nel marzo 1977, Brzezinski e Vance avevano incontrato il ministro degli Esteri del Paese a Washington per trasmettere il messaggio di Carter che il ritiro sarebbe stato eseguito e che conteneva duri avvertimenti sulle violazioni dei diritti umani.¹⁷⁸ Park all'inizio esitò ad opporsi apertamente a Carter, ma alla fine sferrò un duro attacco alla politica in sua presenza quando il presidente visitò Seul nel giugno 1979. Carter si infuriò, passando un biglietto a Brzezinski: "Se continua così ancora a lungo, ritirerò ogni truppa dal Paese!".¹⁷⁹

Anche il Giappone si oppose precocemente e con ostinazione al ritiro. Dopo aver saputo del disagio di Tokyo, Carter inviò il vicepresidente Walter Mondale a incontrare il primo ministro Yasuo Fukuda nel febbraio 1977. Nonostante il suo personale disagio nei confronti di questa politica,¹⁸⁰ Mondale ripeté gran parte delle dichiarazioni di Carter in campagna elettorale, sollevando il problema dei diritti umani del governo Park e insistendo sul fatto che Seul avrebbe potuto gestire la propria difesa se si fosse impegnata. Fukuda non era convinto e cercò di convincere Mondale a chiedere a Carter di cambiare idea.¹⁸¹

Alla fine, l'opposizione alla proposta di ritiro fu più forte di quanto Carter potesse sopportare e il piano fu "rinviato a tempo indeterminato" nell'agosto 1979. Una volta entrato in carica nel 1981, Ronald Reagan invertì ufficialmente la politica.¹⁸²

LEGACIA

Il fallimento di Carter nel portare avanti il suo piano di ritiro delle truppe dalla Corea del Sud illustra la misura in cui la burocrazia governativa, il Congresso, i servizi armati e i governi stranieri possono collaborare per minare la volontà di un presidente in materia di politica estera. Gran parte delle difficoltà di Carter nell'ottenere uno slancio verso il suo obiettivo derivava dalla generale mancanza di sostegno e dalle ampie e potenti circoscrizioni che si opponevano al cambiamento. Carter si alienò anche coloro che avrebbero potuto simpatizzare con il suo obiettivo, con una determinazione che passò per testardaggine e non prendendo sul serio le preoccupazioni dei suoi consiglieri.¹⁸³ Una gestione più attenta di queste forze opposte e un maggiore investimento nella costruzione di un quorum di sostegno al suo piano prima di cercare di farlo passare attraverso la burocrazia avrebbero potuto portare a un risultato diverso.

Tuttavia, l'esperienza di Carter è un altro esempio di quanto possa essere difficile apportare grandi cambiamenti nella politica estera degli Stati Uniti, soprattutto quelli che riducono la presenza e le commesse globali degli Stati Uniti. Se il fallimento del suo piano per la Corea del Sud non è stato il motivo per cui la presidenza di Carter non è durata più di un mandato, potrebbero esserlo state le sue più ampie restrizioni e il suo programma di politica estera, visto come troppo morbido nei confronti degli avversari degli Stati Uniti e non abbastanza concentrato sulle questioni di politica estera.

sicurezza nazionale degli Stati Uniti, soprattutto quando le tensioni con l'Unione Sovietica riemersero alla fine del suo primo mandato.

CLINTON E L'ALLARGAMENTO DELLA NATO

Quando l'Unione Sovietica crollò alla fine del 1991, era tutt'altro che scontato che l'alleanza transatlantica si sarebbe espansa nell'Europa centrale e orientale. La NATO aveva perso il suo scopo primario di dissuadere l'Armata Rossa dal dominare la regione. Il presidente George

H. W. Bush cercò di preservare la NATO, ma non cercò di allargarla, se non alla parte orientale della Germania riunificata. Quando entrò in carica nel 1993, anche Clinton non aveva intenzione di espandere la NATO. Al contrario, ha puntato sulla cooperazione con la Russia. A tal fine, l'amministrazione Clinton sviluppò il Partenariato per la pace, un programma per costruire un rapporto più stretto con la Russia.

Le relazioni militari degli Stati Uniti in Europa e in Eurasia, anche con la Russia. Il partenariato avrebbe potuto consentire alla NATO di rinviare a tempo indeterminato la questione se e quando estendere la piena adesione all'Alleanza a nuovi Paesi. Tra il 1994 e il 1996, tuttavia, l'amministrazione decise non solo di allargare la NATO a tre nuovi membri - la Repubblica Ceca, l'Ungheria e la Polonia - ma anche di intraprendere l'allargamento come un processo aperto attraverso il quale avrebbero aderito altri Stati dell'area euro-atlantica.

L'allargamento della NATO ha rappresentato un profondo cambiamento strategico per gli Stati Uniti in termini di impegno di difesa che ha comportato, di obiettivi a cui mirava e di implicazioni per le relazioni con la Russia. In qualità di prima potenza militare dell'alleanza, gli Stati Uniti si sono effettivamente assunti l'impegno di difendere ogni nuovo Stato che vi avesse aderito. L'allargamento ha quindi ampliato il perimetro di difesa statunitense in Europa e ha rafforzato la leadership degli Stati Uniti nell'alleanza. Inoltre, l'allargamento della NATO faceva parte dell'ampliamento degli obiettivi globali fondamentali dell'America dopo la guerra fredda. Dopo aver perseguito l'obiettivo negativo di contenere il potere sovietico, gli Stati Uniti hanno ora adottato l'obiettivo positivo di estendere il modello di democrazia liberale di mercato. Di conseguenza,

per promuovere la transizione dell'Europa centrale e orientale dal comunismo, l'amministrazione Clinton fece entrare nella NATO



Il Presidente degli Stati Uniti Bill Clinton e i dignitari invitati celebrano la ratifica dell'allargamento della NATO in una cerimonia alla Casa Bianca di Washington. Firmando il documento, il presidente ha approvato l'ingresso di Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca nell'alleanza NATO. (Foto di Paul J. Richards/AFP via Getty Images)

dipendenti da criteri politici. Infine, scegliendo l'allargamento nonostante le obiezioni di Mosca, gli Stati Uniti hanno effettivamente dato priorità alle relazioni con i nuovi e aspiranti membri della NATO rispetto alle relazioni con la Russia.

MOTIVO

Perché gli Stati Uniti, nel contesto di sicurezza relativamente benigno dell'Europa degli anni '90, hanno scelto di allargare un'alleanza precedentemente concepita per scoraggiare o sconfiggere l'Armata Rossa?

La prima motivazione era che l'allargamento della NATO avrebbe permesso agli Stati Uniti di rimanere stabilmente la potenza militare preminente in Europa.¹⁸⁴ Per i funzionari statunitensi, la lezione delle due guerre mondiali e della guerra fredda era che la forza militare degli Stati Uniti all'estero era essenziale per la pace e la prosperità, mentre l'alternativa era un inaccettabile "isolazionismo".¹⁸⁵ La NATO era l'ovvio veicolo per mantenere l'America in Europa e al vertice. Ma i politici americani temevano che l'alleanza, e forse più in generale l'impegno globale degli Stati Uniti, non sarebbe sopravvissuta se fosse rimasta "congelata nel passato", come disse Clinton nel 1995.¹⁸⁶ La NATO aveva bisogno di un nuovo scopo convincente. Come ha avvertito il consigliere per

la sicurezza nazionale Anthony Lake, "a meno che la NATO non sia disposta a

nel tempo ad assumere un ruolo più ampio, allora perderà il sostegno dell'opinione pubblica e tutte le nostre nazioni perderanno un legame vitale della sicurezza transatlantica ed europea".¹⁸⁷

Nel 1993, Lake annunciò che "l'allargamento della libera comunità mondiale di democrazie di mercato" avrebbe soppiantato il contenimento della Guerra Fredda come principio organizzativo della politica estera statunitense.¹⁸⁸ L'allargamento della NATO divenne l'incarnazione istituzionale di questa dottrina. Esso avrebbe permesso agli Stati Uniti di "rimanere permanentemente impegnati nel contribuire a preservare la sicurezza dell'Europa", come scrisse il vice segretario di Stato Strobe Talbott nel 1995.¹⁸⁹ Se la NATO era stata creata per contenere la minaccia dell'aggressione sovietica, la NATO si sarebbe allargata per contenere la minaccia del ritiro americano.

La seconda motivazione per la NATO en-
L'obiettivo era quello di promuovere la democrazia all'interno e la stabilità negli Stati europei post-comunisti. I politici simpatizzavano con questi Paesi e volevano sostenere i dissidenti diventati presidenti, come Václav

Se la NATO era stata creata per contenere la minaccia dell'aggressione sovietica, la NATO si allarga per contenere la minaccia del ritiro americano.

Havel della Repubblica Ceca e Lech Wałęsa della Polonia, che chiesero l'ammissione dei loro Paesi nella NATO. Per consolidare le transizioni verso la democrazia liberale e impedire il ritorno dei comunisti, nel 1995 la NATO sviluppò dei criteri per l'adesione che includevano un sistema politico democratico, un'economia di mercato e il controllo civile delle forze armate.¹⁹⁰ Questi criteri avrebbero agito come incentivo una tantum per incoraggiare le riforme. Sebbene il programma Partnership for Peace avesse promosso anche militari professionali e controllati da civili, esso comprendeva automaticamente tutti gli Stati europei e quindi non poteva usare la prospettiva dell'adesione come leva. L'influenza della NATO sulle riforme era ulteriormente rafforzata dal fatto che l'adesione all'alleanza era ampiamente vista come un precursore dell'adesione all'UE.

I funzionari statunitensi ritenevano inoltre che la diffusione della democrazia avrebbe garantito la pace, in linea con la teoria della pace democratica che era in auge nei circoli intellettuali e politici dell'epoca.¹⁹¹ Così l'allargamento avrebbe promosso la stabilità in Europa, in un momento in cui i conflitti etno-nazionalisti nell'ex Jugoslavia dimostravano che la regione poteva subire una destabilizzazione più ampia. I politici temevano che queste nazioni, se lasciate perennemente nel limbo tra Est e Ovest, potessero un giorno tornare al loro passato di guerra e nazionalismo, che aveva contribuito a scatenare due guerre mondiali. Per dirla con Clinton, "la minaccia per noi ora non è tanto l'avanzata degli eserciti quanto l'instabilità strisciante".¹⁹² Talbott ha scritto che la sola prospettiva di entrare nella NATO potrebbe "promuovere tra le nazioni dell'Europa centrale e dell'ex Unione Sovietica una maggiore volontà di risolvere pacificamente le controversie e di contribuire alle operazioni di mantenimento della pace".¹⁹³

La terza motivazione è stata articolata in modo obliquo e non universalmente condivisa: dissuadere la Russia. Approfittando della debolezza di Mosca dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica, l'allargamento della NATO avrebbe messo l'Occidente nella posizione più vantaggiosa per contenere la Russia.

potenza russa se e quando si riprenderà. A tal fine, far rientrare i Paesi dell'Europa centrale e orientale nella garanzia di sicurezza di cui all'articolo 5 della NATO ha un valore maggiore rispetto all'inclusione nel Partenariato per la pace. Solo la prima soluzione dissuaderebbe una Russia rinata dall'attaccare questi Paesi, che le nazioni alleate si impegnerebbero a difendere.

L'amministrazione non ha voluto accentuare questa logica. Come consigliava un memorandum del 1994 del Consiglio di Sicurezza Nazionale, la logica della "politica assicurativa"/"copertura strategica" (cioè il neo-contenimento della Russia) sarà mantenuta solo sullo sfondo, raramente articolata".¹⁹⁴ Esaltarla avrebbe offeso Mosca in un momento di grande cooperazione tra Stati Uniti e Russia.¹⁹⁵ Inoltre, enfatizzare la minaccia russa rischiava di esporre una contraddizione tra le motivazioni dell'allargamento. Da un lato, la NATO si presentava come un club politico aperto a qualsiasi Stato europeo che soddisfacesse criteri oggettivi di adesione. Concepita come tale, una NATO allargata non era rivolta alla Russia e non divideva l'Europa. D'altra parte, la NATO è rimasta un'alleanza militare. Nella misura in cui accoglieva nuovi membri perché la Russia poteva minacciarli, lo scopo era proprio quello di tracciare una linea di demarcazione in Europa, che potesse spostarsi continuamente verso est per ottenere nuove conquiste.

Infine, nel contesto di un ambiente di sicurezza dominato dagli Stati Uniti, l'allargamento della NATO sembrava per lo più privo di costi. Qualsiasi potenziale conflitto con la Russia si sarebbe verificato molti anni, se non decenni, nel futuro. Gli esperti hanno discusso sui costi dell'allargamento, ma solo una minoranza di critici ha avvertito che le conseguenze strategiche sarebbero state pesanti.

OPPOSIZIONE

Formidabili attori nazionali e internazionali hanno ostacolato l'espansione dell'alleanza guidata dagli Stati Uniti ad altri Paesi in assenza della minaccia sovietica. Tra i loro ranghi c'erano funzionari del Pentagono e diplomatici focalizzati sulla Russia, un contingente di accademici e intellettuali e la leadership russa.

L'allargamento ha incontrato una notevole opposizione nella burocrazia governativa statunitense, in particolare tra i leader del Dipartimento della Difesa e gli esperti di Russia del Dipartimento di Stato e dell'NSC. Prima che fosse chiaro che Clinton intendeva espandere la NATO, i leader civili e militari del Pentagono sostenevano che non era saggio ammettere nuovi membri nel prossimo futuro. Temevano che l'allargamento avrebbe danneggiato le relazioni con la Russia e diffidavano dal creare nuovi obblighi di difesa dei Paesi dell'Europa centrale e orientale, in parte perché l'ingresso di nuovi membri avrebbe potuto mettere a rischio la coesione dell'alleanza. I primi due segretari alla Difesa dell'amministrazione, Les Aspin e William Perry, si sono opposti all'allargamento, così come il generale John Shalikashvili, che è stato presidente dello Stato Maggiore congiunto

dal 1993 al 1997 e ha lavorato con altri funzionari del Pentagono per ideare il Partenariato per la pace.¹⁹⁶

Alcuni diplomatici si sono opposti all'allargamento anche per il timore di ostacolare le forme democratiche della Russia e la sua cooperazione con gli Stati Uniti. I funzionari che tenevano a forti relazioni con Mosca erano contrari all'allargamento, mentre i funzionari responsabili del resto d'Europa tendevano a sostenerlo. Come scrive James Goldgeier, "coloro che consideravano le relazioni tra Stati Uniti e Russia come il singolo obiettivo più importante, di gran lunga superiore alle altre priorità statunitensi nella regione, si opponevano categoricamente all'allargamento o ritenevano che potesse essere preso in considerazione solo molto più avanti nel tempo".¹⁹⁷ Nel 1993 Talbott, il più influente esperto di Russia del Dipartimento di Stato, si schierò a favore del Partenariato per la pace e contro qualsiasi tempistica rapida per un potenziale allargamento. Aveva il sostegno di Thomas Pickering, ambasciatore in Russia, e di altri esperti di Russia e Eurasia. In seguito Talbott divenne uno dei principali sostenitori dell'allargamento, ma anche allora cercò di minimizzare i danni alle relazioni con la Russia.¹⁹⁸

Inoltre, molti accademici e intellettuali si sono opposti all'allargamento considerandolo un errore strategico. Lo storico John Lewis Gaddis ha osservato nel 1998: "Non ricordo nessun altro momento nella mia esperienza di storico praticante in cui ci sia stato meno sostegno, all'interno della comunità degli storici, per una posizione politica annunciata".¹⁹⁹ La pagina editoriale *del New York Times* esortava la NATO a non espandersi, così come l'editorialista di esteri del giornale, Thomas Friedman.²⁰⁰ E sebbene la maggior parte degli ex funzionari governativi sostenesse l'allargamento, tra i ranghi dell'opposizione figuravano luminari come George Kennan, il senatore democratico Sam Nunn e l'ex consigliere per la sicurezza nazionale Brent Scowcroft.²⁰¹

Infine, la Russia si è fortemente opposta all'allargamento della NATO. Sebbene il presidente russo Boris Eltsin alla fine abbia acconsentito al primo round conclusosi nel 1999, proprio come il presidente sovietico Mikhail Gorbaciov aveva acconsentito all'ingresso della Germania riunificata nella NATO, le élite politiche di Mosca vedevano l'alleanza come una minaccia per la Russia e ritenevano che la sua estensione verso est fosse dannosa per gli interessi e la sicurezza della Russia. Ad esempio, nel 1995 Eltsin avvertì pubblicamente che la crescita della NATO verso i confini della Russia "significherà una conflagrazione di guerra in tutta Europa". Se i Paesi dell'ex Patto di Varsavia si unissero alla NATO, disse, "stabiliremo immediatamente legami costruttivi con tutte le repubbliche ex sovietiche e formeremo un blocco".²⁰² Il Cremlino riteneva inoltre di aver ricevuto garanzie da funzionari statunitensi nel 1990 che l'alleanza non si sarebbe espansa a est della Germania.²⁰³ I timori della Russia sono stati esacerbati dagli interventi della NATO nei Balcani, che hanno preso di mira gli slavi connazionali e hanno comportato le prime operazioni militari della NATO fuori area.

SOSTEGNO

Il sostegno all'allargamento della NATO negli Stati Uniti era modesto prima che

l'amministrazione Clinton decisesse di intraprendere questa politica nel 1994. Non era una richiesta dell'opinione pubblica e non c'era una campagna d'élite ben organizzata per realizzarlo. Tuttavia, l'allargamento aveva sostenitori influenti e l'accettazione è cresciuta una volta che l'amministrazione ha sostenuto l'obiettivo di espandere la NATO.

Molti leader dei Paesi dell'ex Patto di Varsavia e dell'Unione Sovietica hanno espresso apertamente il desiderio di aderire alla NATO.²⁰⁴ Nel 1991, la Cecoslovacchia, l'Ungheria e la Polonia hanno formato il Gruppo di Visegrad, in parte per cercare di entrare nella NATO. Avendo guidato i loro Paesi fuori dal comunismo, Havel e Wałęsa ispirarono simpatia a Washington e fecero un'impressione favorevole a Clinton quando nel 1993 gli comunicarono di persona il loro desiderio di aderire alla NATO.²⁰⁵ Una volta che il Presidente sostenne l'allargamento, gli ambasciatori cechi, ungheresi e polacchi, in coordinamento con la Casa Bianca, viaggiarono attraverso gli Stati Uniti per fare campagna per la ratifica da parte del Senato del Trattato Nord Atlantico modificato.²⁰⁶

Alcuni funzionari dell'amministrazione hanno sollecitato l'allargamento con forza e tempestività. Tra questi, Clinton, Lake e Richard Holbrooke, assistente del Segretario di Stato per gli affari europei. Anche ex funzionari di alto profilo associati a entrambi i partiti politici, tra cui James Baker, Zbigniew Brzezinski e Henry Kissinger, erano convinti sostenitori.²⁰⁷ Sebbene i membri del Congresso non abbiano chiesto a gran voce l'allargamento della NATO negli anni precedenti al 1994, il Congresso è stato sempre favorevole all'allargamento. I repubblicani della Camera hanno incluso una disposizione per l'espansione della NATO nel loro Contratto con l'America, la piattaforma con cui hanno conquistato la maggioranza nel 1994.²⁰⁸

Gli americani di origine mitteleuropea sono stati forti sostenitori di questa politica. Anche se sembravano sostenere l'allargamento nella stessa proporzione della popolazione generale, hanno spinto molto per ottenerlo. Il Congresso polacco-americano e altre organizzazioni simili si mobilitarono intorno alla questione. L'amministrazione apprezzava il sostegno di queste comunità etniche che costituivano un collegio elettorale concentrato negli Stati elettoralmente importanti del Midwest superiore.²⁰⁹ Per trarre vantaggi politici dall'allargamento, Clinton annunciò durante la sua campagna di rielezione del 1996 che la NATO sarebbe stata ampliata nel prossimo futuro.²¹⁰

Anche le aziende del settore della difesa hanno apprezzato il piano, che prometteva di aprire nuovi mercati potenzialmente lucrativi per i loro prodotti. Nel 1996 la Lockheed Martin ha presentato i suoi F-16 ai funzionari della Repubblica Ceca, dell'Ungheria e della Polonia. Il vicepresidente dell'azienda, Bruce Jackson, ha presieduto l'incontro con le autorità della Repubblica Ceca.

U.S. Committee to Expand NATO, che ha ospitato eventi per i membri del Congresso con la partecipazione di una serie di ex politici.²¹¹

SUPERARE L'OPPOSIZIONE

Per realizzare il loro programma, il numero inizialmente modesto di sostenitori dell'allargamento ha superato tre ostacoli principali: ottenere il sostegno della Casa Bianca, ridurre al minimo l'ostruzione della Russia e convincere il Senato a ratificare la modifica

del Trattato Nord Atlantico.

I fautori dell'allargamento del ramo esecutivo non hanno superato i loro oppositori attraverso il processo interagenzie, ma li hanno aggirati. Nel 1993, l'amministrazione

si è approdati al Partenariato per la Pace come posizione di compromesso che avrebbe impedito l'allargamento della NATO nel breve periodo, ma avrebbe mantenuto viva la possibilità in seguito. Lake, Holbrooke e i loro alleati procedettero a sminuire quel compromesso, incaricando il personale del Consiglio di Sicurezza Nazionale di preparare proposte per procedere all'allargamento e

inserendo nei discorsi di Clinton e del vicepresidente Al Gore frasi favorevoli all'allargamento. Nel 1994, Clinton fece diverse espressioni di sostegno all'idea di espandere la NATO, che tecnicamente erano in linea con il Partenariato per la pace, ma davano manforte a coloro che cercavano un allargamento a breve termine.²¹² Holbrooke sfruttò queste dichiarazioni per dare istruzioni alla burocrazia di implementare la nuova politica.²¹³ Alla fine del 1994, i leader del Pentagono percepirono che il presidente era impegnato nell'allargamento, e il Consiglio di Sicurezza Nazionale preparò dei piani per far entrare nuovi Paesi nella NATO entro i tempi rapidi che erano stati rifiutati l'anno precedente.²¹⁴

Una volta che la Casa Bianca ha appoggiato pienamente l'allargamento, il più grande ostacolo potenziale era rappresentato dal Cremlino. Se la leadership russa avesse scelto di condizionare relazioni costruttive con l'Occidente all'abbandono dell'allargamento della NATO, questa posizione avrebbe potuto dissuadere Clinton o il Senato dall'andare avanti. I campioni dell'allargamento all'interno dell'amministrazione hanno quindi fatto di tutto per minimizzare i danni immediati alle relazioni tra Stati Uniti e Russia. Talbott, divenuto vice segretario di Stato, attuò un duplice approccio, di espansione della NATO e di rassicurazione della Russia, che culminò nel NATO-Russia Founding Act del 1997.²¹⁵ La Casa Bianca sostenne la campagna di rielezione di Eltsin nel 1996 non solo fornendo alla Russia un'assistenza finanziaria tempestiva, ma anche aspettando fino a dopo per annunciare l'espansione della NATO.²¹⁶ Inoltre, gli Stati Uniti e la NATO hanno ventilato la possibilità che una Russia democratica possa un giorno entrare a far parte dell'Alleanza.²¹⁷ Queste misure non hanno convinto il governo russo a sostenere l'allargamento, ma hanno fatto sì che Eltsin accettasse di dissentire. Questo è bastato. Ottenere l'acquiescenza della Russia ha permesso all'amministrazione di sminuire (o rinviare) gli aspetti negativi della sua politica, limitando così la posizione del Senato.

La Casa Bianca ha superato l'opposizione anche ideando un metodo particolare per far entrare i Paesi nella NATO. Per massimizzare le possibilità di successo con il primo round di allargamento, l'amministrazione ha sviluppato un approccio riassunto dalle frasi "piccolo è bello" e "robusta porta aperta", secondo le parole di Ronald Asmus, che, in qualità di vice segretario di Stato per gli affari europei, era incaricato di attuare la politica.²¹⁸ La NATO avrebbe ammesso pochi Stati all'inizio, chiarendo al contempo che

I fautori dell'allargamento del ramo esecutivo non hanno superato i loro avversari attraverso il processo interagenzie, ma li hanno aggirati.

candidati più numerosi e più controversi, come gli Stati baltici, avrebbero ricevuto una seria considerazione in futuro. Di conseguenza, gli scettici dell'allargamento in Senato si trovarono inizialmente di fronte alle candidature di tre Paesi, la Repubblica Ceca, l'Ungheria e la Polonia, che suscitavano

particolare simpatia. Coloro che erano favorevoli a un allargamento più rapido ed esteso, invece, sostenevano il primo round come un trampolino di lancio verso questo risultato, mentre avrebbero potuto optare per un allargamento una tantum se ciò avesse significato lasciare molti Paesi dell'Europa orientale fuori dalla NATO per il prossimo futuro. Quando il Senato ratificò il primo ciclo di allargamento con un voto di 80 a 19 nel 1998, "l'approvazione era praticamente assicurata prima ancora che iniziasse il dibattito", ha scritto il *Washington Post*.²¹⁹

LEGACIA

Il caso dell'allargamento della NATO mostra come un gruppo di politici determinati possa catalizzare il cambiamento strategico, portando una questione marginale in cima all'agenda e contrastando l'opposizione interna ed esterna. I proponenti di alto livello hanno fatto una mossa in due fasi per aggirare il processo inter-agenzie: hanno fatto in modo che il presidente e il vicepresidente appoggiassero pubblicamente le loro idee, e poi hanno usato questa approvazione per spingere la politica attraverso la burocrazia.

L'allargamento è diventato realtà anche perché godeva del sostegno di segmenti organizzati dell'opinione pubblica e risuonava con la disposizione ideologica del Paese verso la leadership globale. Gli oppositori dell'allargamento non avevano questi vantaggi. Inoltre, hanno dovuto affrontare un ulteriore svantaggio: la loro argomentazione si basava sul potenziale di ramificazioni negative a lungo termine, che potevano essere lasciate a un altro presidente e forse a un'altra generazione. In questo senso, il caso dell'allargamento può illustrare sia la possibilità sia i limiti della capacità americana di

I proponenti di alto livello hanno fatto una mossa in due fasi per aggirare il processo inter-agenzie: hanno ottenuto che il presidente e il vicepresidente appoggiassero pubblicamente le loro idee, e poi hanno usato questa approvazione per spingere la politica attraverso la burocrazia.

cambiamento strategico.

In un contesto di sicurezza dominato dagli Stati Uniti, l'amministrazione Clinton riuscì ad allargare la NATO facendo sembrare questa politica per lo più priva di costi. Gli esperti hanno discusso sui costi, ma solo una minoranza di critici ha avvertito che le conseguenze strategiche sarebbero state gravi.²²⁰ Per la maggior parte degli analisti, un potenziale conflitto militare sarebbe avvenuto

in un futuro lontano, quando l'economia russa potrebbe riprendersi e la NATO potrebbe espandersi a Paesi più vicini e di maggiore interesse per la Russia. Estendendo l'adesione all'alleanza solo a tre Paesi, pur segnalando l'imminenza di ulteriori round, l'amministrazione Clinton ha anticipato i benefici e ha caricato i costi.

In particolare, iniziando in piccolo e promettendo di ammettere altri Paesi alla NATO in base a criteri politici, l'amministrazione ha trasformato l'allargamento in un processo aperto, difficile da limitare o fermare. Ad oggi, la NATO è passata da sedici a trentuno paesi.

membri dal crollo dell'Unione Sovietica, e la sua porta rimane aperta. I pochi Paesi dell'Europa centrale e orientale rimasti fuori sono rimasti in una zona cuscinetto sempre più ristretta tra l'Occidente e la Russia. Questa situazione ha incoraggiato altri Paesi a cercare di entrare nell'alleanza. La Georgia e l'Ucraina hanno presentato richieste di adesione, anche se molti membri non volevano chiaramente ammetterli. La Russia ha combattuto una guerra con la Georgia nel 2008 e ha invaso l'Ucraina nel 2014 e nel 2022, in parte per precludere la possibilità che un giorno potessero entrare nella NATO. La politica della "porta aperta" degli anni '90, che avrebbe dovuto appianare le divergenze con la Russia, ha poi peggiorato le relazioni, una volta che è diventato ovvio che la Russia non sarebbe entrata nella NATO, ma i Paesi il cui allineamento era ritenuto vitale per i suoi interessi lo sarebbero stati.

Inoltre, enfatizzando i razionali politici piuttosto che quelli militari per l'allargamento e rinviando i candidati più problematici alle tornate successive, i responsabili politici hanno optato in effetti per ottenere un rapido cambiamento politico piuttosto che per ottenere chiarezza su quanto i futuri leader americani o l'opinione pubblica potrebbero davvero desiderare di spingersi per sostenere l'articolo 5 in caso di attacco a un membro della NATO appena ammesso. Dopo il primo ciclo di allargamento, il Senato ha prestato meno attenzione agli altri candidati all'adesione, anche se molti di essi erano militarmente meno capaci e difendibili dei tre originari. Questo era nelle intenzioni dell'amministrazione Clinton. Ma il risultato è che oggi la credibilità degli impegni di difesa degli Stati Uniti nell'ambito della NATO è forse più incerta di quanto non sarebbe stata se i sostenitori dell'allargamento avessero condotto un dibattito approfondito sui costi e sui rischi di estendere l'ombrello di sicurezza degli Stati Uniti a un gran numero di Paesi.

CAPITOLO 6

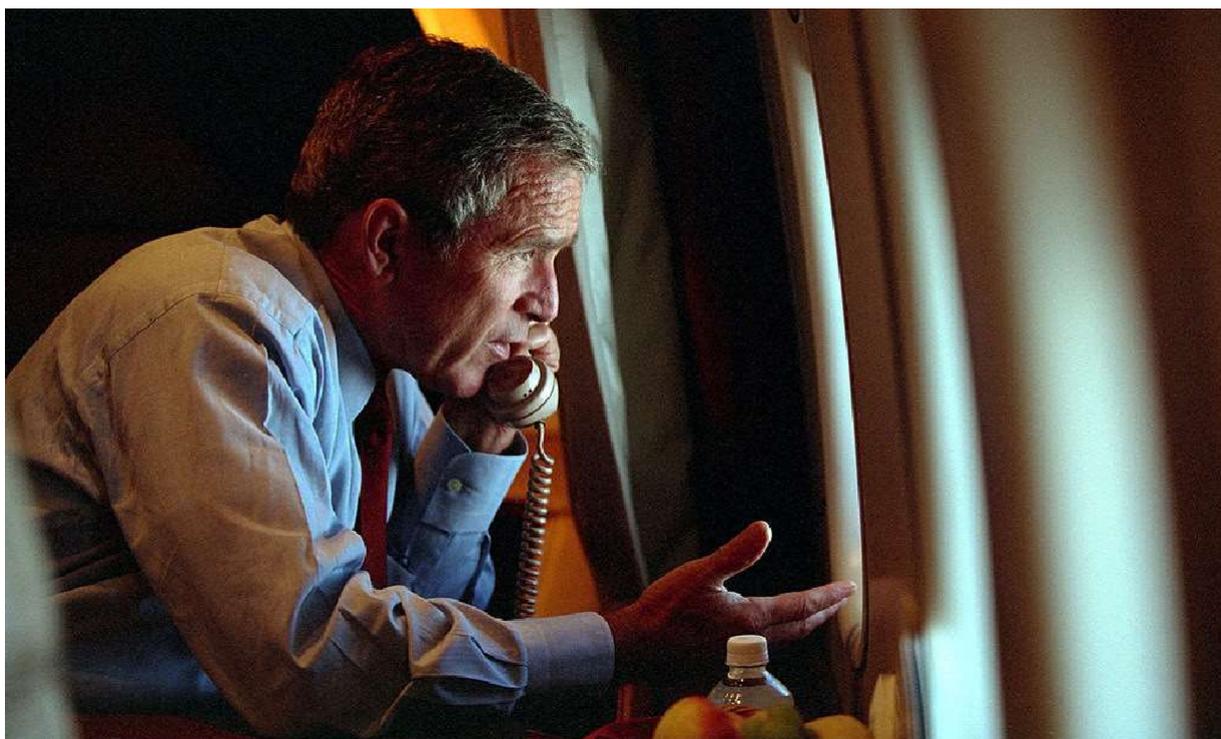
L'11 SETTEMBRE E LA GUERRA GLOBALE AL TERRORISMO

Dopo gli attentati dell'11 settembre, l'amministrazione di George W. Bush ha intrapreso una guerra globale al terrorismo (GWOT) a tempo indeterminato, che ha abbracciato l'idea di guerra preventiva, ha portato all'invasione dell'Iraq e ha abbassato la priorità data a Cina e Russia. Si è trattato di un cambiamento importante

La strategia degli Stati Uniti ha subito una brusca svolta, passando da un approccio tradizionale al mondo incentrato sugli Stati a un approccio incentrato sugli attori non statali. Le altre potenze mondiali saranno giudicate in base alla loro vicinanza agli Stati Uniti sulla loro nuova priorità: l'antiterrorismo.

La nuova strategia prevedeva non solo un aumento delle risorse per le operazioni militari, ma anche un importante cambiamento nell'allocazione delle risorse tra gli strumenti di sicurezza nazionale. Furono introdotte nuove operazioni segrete, tra cui la cooperazione con i servizi segreti stranieri e l'impiego di forze letali contro i terroristi all'estero. Si è assistito a un significativo riorientamento delle priorità della CIA, a un aumento dei suoi bilanci e alla crescita di una serie di capacità uniche per le operazioni speciali.²²¹ Il Comando congiunto per le operazioni speciali è passato da una forza di 2.000 unità a una stima di 25.000 truppe dispiegate in settantacinque Paesi al culmine della GWOT.²²² Le istituzioni diplomatiche e militari sono state trasformate per le operazioni di nation-building.²²³ L'affidamento a contractor militari privati durante la GWOT si è quasi centuplicato rispetto agli organici dell'epoca della Guerra del Golfo.²²⁴

L'amministrazione ha anche intrapreso la più grande riorganizzazione del governo federale dalla seconda guerra mondiale, riunendo ventidue agenzie e uffici sotto l'egida del nuovo Dipartimento della Sicurezza Nazionale.²²⁵ È stato creato l'Ufficio del Direttore dell'Intelligence Nazionale (DNI) per supervisionare la condivisione dell'intelligence in tutto il governo e servire come principale consigliere del presidente sulle questioni di intelligence, e al suo interno è stato creato il Centro Nazionale Antiterrorismo.²²⁶ I Dipartimenti di Stato e del Tesoro,



Il presidente degli Stati Uniti George W. Bush parla al telefono con il vicepresidente Dick Cheney a bordo dell'Air Force One l'11 settembre 2001, dopo la partenza dalla base aerea di Offutt in Nebraska. (Foto di Eric Draper/La Casa Bianca/Getty Images)

così come il Federal Bureau of Investigation (FBI), hanno subito importanti cambiamenti e una rifocalizzazione sul compito di combattere il terrorismo a livello globale.²²⁷

La trasformazione della strategia statunitense dopo l'11 settembre illustra come una grave crisi possa aprire le porte a un cambiamento di vasta portata. Ma questo cambiamento non era inevitabile né predeterminato dagli attacchi terroristici sul suolo americano o dalla natura della crisi. L'amministrazione Bush ha deliberatamente sfruttato l'apertura creata dall'11 settembre per attuare non solo una strategia volta a contrastare il terrorismo, ma anche un'ampia visione del ruolo dell'America nel mondo che stava sviluppando da anni.

MOTIVO

Al livello più elementare, la logica della GWOT era evidente. L'America era stata attaccata da Al-Qaeda e avrebbe vendicato l'attacco ed eliminato la minaccia. Questo gruppo terroristico transnazionale sarebbe stato sconfitto come se fosse uno Stato tradizionale. Per prevenire ulteriori attacchi, gli Stati Uniti avrebbero eliminato anche altri gruppi terroristici salafiti e jihadisti e avrebbero eliminato la minaccia di Al-Qaeda.

coloro che li hanno sostenuti in tutto il mondo. La GWOT è diventata così una campagna a tempo indeterminato contro i terroristi e i loro sponsor. Bush ha dichiarato che "non finirà finché ogni gruppo terroristico ... non sarà stato trovato, fermato e sconfitto".²²⁸

L'amministrazione Bush avrebbe potuto optare per una strategia più limitata che prevedeva solo la disattivazione di Al-Qaeda, evitando di eliminare il terrorismo in generale, oppure una strategia che si concentrava più sulla difesa della patria che sull'antiterrorismo globale. Un certo riorientamento della strategia per affrontare la minaccia terroristica era inevitabile, ma la guerra in Iraq non lo era. L'amministrazione ha approfittato della crisi per rovesciare il presidente e dittatore iracheno Saddam Hussein, che non aveva alcun legame con Al-Qaeda. Le motivazioni di questa mossa sono state molto discusse, ma sicuramente riguardavano i timori degli Stati Uniti sulle sue possibili armi di distruzione di massa (ADM) e il fatto che fosse una spina nel fianco degli Stati Uniti fin dalla Guerra del Golfo.

La GWOT si è concentrata sulla negazione di rifugi sicuri ai terroristi per prevenire futuri attacchi, sull'azione preventiva e sul cambio di regime per ostacolare la potenziale minaccia di "Stati canaglia" e di terroristi alla ricerca di armi di distruzione di massa, sulla promozione della democrazia e sulla costruzione di una nazione per contrastare le radici del terrorismo. Il perseguimento di questi obiettivi ha richiesto la ristrutturazione delle istituzioni di sicurezza nazionale; non solo le forze armate, la comunità di intelligence, il Dipartimento della Difesa e il Dipartimento di Stato sono stati in qualche modo riformati, ma anche il Tesoro e altre agenzie hanno ampliato i loro ruoli tradizionali per sostenere le operazioni antiterrorismo, la stabilizzazione delle aree di crisi e gli sforzi di ricostruzione postbellica.²²⁹

Il segretario alla Difesa Donald Rumsfeld ha esortato gli Stati Uniti a pensare in modo più ampio rispetto alla guerra contro Al-Qaeda e alla rimozione del regime talebano in Afghanistan; occorre prendere in considerazione altri Paesi che fornivano rifugi sicuri, finanziamenti e sostegno alle attività terroristiche.²³⁰ Per proteggere con successo gli americani, ha sostenuto Rumsfeld, Washington doveva impedire "ad altri di pensare che il terrorismo contro gli Stati Uniti potesse promuovere la loro causa".²³¹ Il vicepresidente Dick Cheney ha dichiarato che la politica dell'amministrazione sarebbe stata quella di amministrare "la piena ira degli Stati Uniti" sulle nazioni che fornivano rifugio e sostegno ai terroristi.²³² L'eliminazione dei paradisi sicuri per i terroristi sarebbe andata oltre il territorio fisico, includendo i sistemi legali, informatici e finanziari che consentivano ai terroristi di operare e prosperare.²³³

Grazie all'impareggiabile superiorità delle forze armate statunitensi, Bush e i suoi consiglieri ritenevano che quella che consideravano l'avversione al rischio della Guerra Fredda dovesse essere sostituita da un approccio più aggressivo anche nei confronti di altri problemi transnazionali.²³⁴ La proliferazione delle armi di distruzione di massa era in cima alla loro lista, subito dopo il terrorismo. Si cercò quindi di contrastare in modo aggressivo e di impegnarsi in un cambio di regime contro gli Stati canaglia che potevano possedere o

acquisire le armi di distruzione di massa, con la motivazione che tali Stati avrebbero potuto non solo usarle, ma anche fornirle ai terroristi.²³⁵ Sebbene uno Stato canaglia o un gruppo terroristico non potesse sconfiggere l'America sul campo di battaglia, l'amministrazione Bush e altri temevano che potesse lanciare un'arma di distruzione di massa contro gli Stati Uniti, uccidendo migliaia o addirittura milioni di americani.²³⁶

La nuova strategia era radicata nelle opinioni che il presidente e i suoi consiglieri avevano sviluppato nel corso dei tre decenni precedenti. Erano fortemente concentrati sul ripristino della potenza militare americana dopo quella che ritenevano una sconfitta ignominiosa in Vietnam.²³⁷ Molti consiglieri di Bush erano stati, negli anni Settanta e Ottanta, fautori di uno sforzo più sostanziale per affrontare l'Unione Sovietica.²³⁸ Paul Wolfowitz e Lewis Libby, che hanno lavorato ad alti livelli nel Dipartimento della Difesa durante l'amministrazione, sono stati gli autori della Defense Planning Guidance del 1992, che sosteneva che il contenimento e la deterrenza erano diventati antiquati con la fine della Guerra Fredda e che gli Stati Uniti avrebbero dovuto prevenire la riemersione di una nuova superpotenza rivale, salvaguardare gli interessi statunitensi (come l'accesso alle risorse economiche) e la sicurezza del paese. Gli Stati Uniti avrebbero dovuto impedire la nascita di una nuova superpotenza rivale, salvaguardare gli interessi americani (come l'accesso al petrolio del Golfo Persico), promuovere i valori americani ed essere pronti ad agire unilateralmente quando necessario.²³⁹ Il documento era stato divulgato e infine accantonato a causa delle controversie pubbliche, ma quando Wolfowitz e Libby tornarono al governo, trovarono l'opportunità di attuare il loro piano neoconservatore dopo l'11 settembre. Nel discorso sullo Stato dell'Unione del 2002, Bush affermò che l'amministrazione intendeva andare oltre l'Afghanistan e combattere un "asse del male" - Iran, Iraq e Corea del Nord - che cercava di produrre armi di distruzione di massa e poteva fornirle ai terroristi. Ciò ha fornito un ampio quadro di riferimento agli Stati Uniti per perseguire un cambiamento di regime in Iraq e in altre nazioni.²⁴⁰

In questo contesto, l'amministrazione ha cercato di diffondere la democrazia con nuovi mezzi coercitivi, tra cui operazioni di nation-building sostenute militarmente, sulla base del fatto che una governance non democratica era una causa di fondo del terrorismo. La dottrina Bush affermava che l'unico modello sostenibile per il successo di un Paese era quello di "libertà, libertà e sicurezza". L'obiettivo era quello di plasmare "il futuro ambiente di sicurezza" del Medio Oriente attraverso un'ampia trasformazione sociopolitica.²⁴¹ La Dottrina Bush affermava che l'unico modello sostenibile per il successo di un Paese era la "libertà, la democrazia e la libera impresa" e che la loro promozione avrebbe lavorato insieme alla potenza militare americana.²⁴² In definitiva, l'amministrazione mirava a vincere la "battaglia delle idee" facendo avanzare la sua versione della libertà e della dignità umana attraverso la promozione della democrazia per sconfiggere il terrorismo nel lungo periodo.²⁴³ Questa aspirazione si sarebbe scontrata con il perseguimento dei suoi obiettivi antiterroristici, che spesso si basavano sulla cooperazione con gli autocrati, ma faceva parte di una visione strategica complessiva abbastanza coerente, che è stata ampiamente attuata dopo l'11 settembre.

OPPOSIZIONE

Lo shock dell'11 settembre ha contribuito a garantire un'opposizione limitata alle riforme,

ma c'è stata una buona dose di lotte burocratiche su come dovevano essere gli aspetti particolari di queste riforme. Per esempio, l'Esercito degli Stati Uniti era riluttante ad accettare le riduzioni di forze proposte da Rumsfeld nel suo sforzo di modernizzare le capacità di difesa per la guerra non convenzionale, che andavano contro la sua visione del suo ruolo come quello di condurre operazioni di combattimento terrestre su larga scala del tipo di quelle condotte nella Seconda Guerra Mondiale e per la guerra di Liberazione.

che aveva preparato durante la Guerra Fredda.²⁴⁴ Ci sono state anche guerre di territorio all'interno della comunità dell'intelligence, soprattutto tra la CIA e il nuovo direttore dell'intelligence nazionale (DNI). Le competenze del DNI, in qualità di principale consigliere del presidente in materia di intelligence e capo dell'intera comunità di intelligence degli Stati Uniti, si sono intromesse nei ruoli da tempo consolidati della CIA, il cui direttore e altri membri dell'agenzia ritenevano di essere stati ingiustamente giudicati dalla Commissione sull'11 settembre e puniti dalla legislazione successiva, che ha declassato la CIA quando ha creato il DNI.²⁴⁵ Anche Rumsfeld ha cercato di indebolire il DNI nel tentativo di proteggere l'autorità del Pentagono, mentre l'FBI si è opposta al potere del DNI sulle sue funzioni di sicurezza nazionale.²⁴⁶ Alla fine, tuttavia, sebbene questi attriti burocratici abbiano ostacolato la funzione prevista delle riforme, non hanno fatto deragliare il più ampio sforzo di attuare un cambiamento strategico nella politica estera.

Alcune delle misure attuate dall'amministrazione si sono anche scontrate con sfide legali, tra cui quella dell'ufficio legale del Dipartimento di Giustizia, che nel 2004 ha sostenuto che il programma di sorveglianza Stellarwind della National Security Agency era andato oltre la portata dell'autorità del presidente e violava gli statuti federali che proteggono gli americani dalle violazioni governative.²⁴⁷ Quando Bush si è sottratto al Dipartimento riautorizzando il programma, alcuni dei suoi più alti funzionari hanno minacciato di dimettersi in massa, cosa che alla fine ha portato il presidente ad accettare una portata più limitata per il programma.²⁴⁸

C'è stata anche una resistenza burocratica all'adozione del nation building come principale attività di sicurezza nazionale. Ad esempio, la creazione di un rappresentante speciale del Dipartimento di Stato per i conflitti, la stabilizzazione e la ricostruzione non ha avuto un sostegno significativo da parte del Segretario di Stato o di una circoscrizione congressuale che la sostenesse, e alla fine è stata messa da parte in Afghanistan e in Iraq, di gran lunga le due più importanti operazioni di nation building dell'epoca.²⁴⁹

Molti attori stranieri si sono opposti alla nuova visione strategica di Bush, soprattutto quando questa è cresciuta in termini di portata e di dimensioni. Il Pakistan, ad esempio, ha spesso minato gli sforzi americani durante la guerra in Afghanistan, continuando a sostenere finanziariamente e logisticamente i Talebani.²⁵⁰ Le incursioni americane e le uccisioni di civili hanno portato il presidente afgano Hamid Karzai a chiedere ripetutamente un cambiamento nella strategia antiterrorismo dell'amministrazione.²⁵¹ La Turchia ha rifiutato il permesso alle forze americane di usare il suo territorio per invadere il nord dell'Iraq, rendendo invece necessario un fastidioso dispiegamento aereo.²⁵² La Russia e diversi membri della NATO, come il Canada, la Francia e la Germania, si sono opposti all'invasione dell'Iraq, sostenendo invece la necessità di ispezioni sulle armi e di soluzioni diplomatiche.²⁵³ Poiché gli Stati Uniti hanno adottato un approccio unilaterale dopo aver fallito nell'ottenere una risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU che giustificasse l'invasione, il segretario generale dell'ONU Kofi Annan ha avvertito Washington e i suoi alleati che le loro azioni avrebbero violato la Carta dell'ONU e in seguito ha dichiarato che

l'invasione era illegale.²⁵⁴

Infine, c'è stata l'opposizione dell'opinione pubblica nazionale ed estera al cambiamento strategico. Le organizzazioni per i diritti umani e civili, ad esempio, hanno intentato cause contro le tattiche di tortura dell'amministrazione e le violazioni delle libertà della comunità musulmana americana.

²⁵⁵ Anche le critiche dell'opinione pubblica nazionale e internazionale a questi cambiamenti sono aumentate nel corso della presidenza Bush.

SUPERARE L'OPPOSIZIONE

L'amministrazione Bush ha superato con relativa facilità la limitata resistenza al suo tentativo di riorientare la politica estera degli Stati Uniti. I neoconservatori e i falchi dell'amministrazione hanno guidato il cambiamento, ma esso ha avuto anche un ampio sostegno all'interno della burocrazia della sicurezza nazionale e del Congresso, oltre che da parte di altri governi. I funzionari della difesa, dell'intelligence, dello sviluppo e delle istituzioni diplomatiche hanno lavorato per riorientare il loro posto di lavoro verso la lotta al terrorismo. E lo shock dell'11 settembre ha contribuito a garantire che Bush potesse superare qualsiasi resistenza.

Nonostante alcune resistenze da parte dei Democratici, soprattutto nel caso della guerra in Iraq, la GWOT ha goduto di un sostegno bipartisan nel Congresso grazie al consenso sulla necessità di chiedere conto ai responsabili dell'11 settembre e di prevenire un altro attacco alla patria. Il Congresso ha approvato due autorizzazioni nel 2001 e nel 2002 per l'uso della forza militare a sostegno del cambiamento di strategia. Ha inoltre approvato leggi chiave per la riforma dell'intelligence e della sicurezza nazionale, tra cui il Patriot Act, l'Homeland Security Act e l'Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act. E ha aumentato e riorientato i bilanci della sicurezza nazionale per combattere il terrorismo a livello globale. Gli stanziamenti del Congresso per le Overseas Contingency Operations e le attività legate alla GWOT hanno totalizzato 803,5 miliardi di dollari dal 2001 al 2008 (o 100,4 miliardi di dollari in media all'anno).²⁵⁶ Nel 2008, la spesa per l'antiterrorismo ha raggiunto l'apice di 260 miliardi di dollari, pari al 22% del bilancio discrezionale federale totale.²⁵⁷

Anche l'opinione pubblica è ampiamente favorevole alla GWOT. Settimane dopo l'11 settembre, il 71% degli americani ha dichiarato di essere a favore di una guerra più ampia contro i gruppi terroristici e le nazioni che li hanno aiutati, piuttosto che limitare la punizione militare ai terroristi responsabili degli attentati.²⁵⁸ Nei sondaggi, il 90% ha regolarmente espresso approvazione per l'azione militare in Afghanistan e il 72% ha sostenuto l'invasione dell'Iraq nel 2003.²⁵⁹ C'è stata anche un'ampia approvazione per la ristrutturazione del governo al fine di facilitare gli sforzi antiterrorismo, con, ad esempio, il 69% degli americani che approvava la proposta di Bush di creare il nuovo Dipartimento per la Sicurezza Nazionale.²⁶⁰

Gli Stati Uniti hanno avuto anche un ampio sostegno da parte di altri Paesi per la loro nuova strategia, compresi stretti alleati come il Regno Unito e anche la Russia.²⁶¹ I servizi di intelligence stranieri hanno collaborato con gli Stati Uniti per fornire competenze locali sulle attività dei terroristi. Più di ottanta Paesi hanno permesso agli Stati Uniti di condurre

operazioni segrete contro Al-Qaeda e i suoi proxy sul loro territorio, e molti hanno contribuito a tali sforzi.²⁶² Una coalizione globale e diversificata ha sostenuto gli Stati Uniti attraverso campagne militari, collaborazione tra intelligence e forze dell'ordine e il congelamento dei beni dei terroristi.²⁶³

LEGACIA

I cambiamenti apportati dall'amministrazione Bush si sono basati su fattori preesistenti nella politica estera e di sicurezza degli Stati Uniti, in particolare la forza delle forze armate e il globalismo post-Guerra Fredda, ma si sono comunque tradotti in un importante riorientamento strategico. Con l'invasione dell'Iraq, Bush e i suoi consiglieri hanno dato inizio a un'era in cui gli Stati Uniti hanno rinnegato le lezioni della guerra del Vietnam, spingendosi molto più in là che in qualsiasi altro momento dalla Seconda guerra mondiale nell'uso della forza militare per rifare il mondo secondo le preferenze statunitensi. Gli Stati Uniti si sono impegnati in un'opera di nation building e di antiterrorismo su larga scala, hanno modificato ampiamente la loro spesa e hanno attuato riforme istituzionali di vasta portata che sono rimaste in gran parte in vigore vent'anni dopo. I presidenti successivi, Obama e Trump, hanno cercato di allontanare l'America dalla rotta tracciata da Bush, ma hanno trovato difficoltà a causa delle continue trame dei gruppi terroristici d'oltreoceano e della misura in cui la strategia di Bush era istituzionalizzata nella burocrazia governativa e nella comunità della politica estera. Ci sono voluti due decenni e una grande lotta interna perché Biden riuscisse a portare le operazioni statunitensi in Afghanistan a un punto morto.

vicino. Molti altri elementi dell'annuncio di Bush strategia dell'amministrazione rimarranno probabilmente per i decenni a venire.

Il caso dell'amministrazione Bush mette chiaramente in evidenza come le crisi creino finestre per il consenso interno e internazionale e per la creazione di un'economia di mercato.

cambiamento strategico. Dopo l'11 settembre, il desiderio di ritenere i terroristi responsabili e di prevenire un altro attacco al suolo americano era unanime. Bush ha approfittato di questa finestra per esaltare il terrorismo internazionale, la guerra preventiva e il ruolo globale e militarizzato degli Stati Uniti, e ha affrontato poche reazioni immediate. Un cambiamento nella politica estera era quasi una certezza dopo gli attentati, ma i dettagli, la portata e l'entità del cambiamento erano determinati dal presidente e dalla sua squadra.

Le crisi creano finestre per il consenso interno e internazionale e per il cambiamento strategico.

CAPITOLO 7

ANALISI E LEZIONI

I casi di studio presentati in questo rapporto dimostrano che la realizzazione di grandi cambiamenti strategici nella politica estera degli Stati Uniti coinvolge non solo la Casa Bianca, ma anche l'ufficio governativo, il Congresso, la più ampia comunità di esperti, l'opinione pubblica e gli attori stranieri. Per avere successo, i fautori del cambiamento devono tenere conto in qualche misura di tutti questi attori.

Questo capitolo trae le conclusioni dai casi di studio e aggiunge spunti di riflessione da altri casi e dalla letteratura scientifica pertinente. Identifica gli insegnamenti pratici per i futuri leader e politici statunitensi che cercheranno di apportare grandi cambiamenti in politica estera.

Il capitolo inizia spiegando perché la crisi facilita il cambiamento ed esplorando le implicazioni di questa scoperta. Esamina poi il motivo per cui varie parti della burocrazia governativa tendono a resistere ai grandi cambiamenti, come hanno fatto in quasi tutti i casi. Il capitolo propone tre modi per incoraggiare la burocrazia ad adottare il cambiamento più volentieri. Poi, il capitolo spiega perché il Congresso è importante per il cambiamento strategico, identificando le condizioni politiche in cui è probabile che sostenga piuttosto che resistere al cambiamento. Le sezioni successive esaminano il ruolo dell'opinione pubblica e la psicologia del cambiamento, che suggeriscono come convincere i numerosi attori coinvolti nella politica estera della necessità di un cambiamento. Il capitolo si conclude considerando i limiti del potere presidenziale nell'apportare grandi cambiamenti al ruolo dell'America nel mondo, sostenendo che un approccio incrementale e riformista è probabilmente il più efficace.

LA CRISI FACILITA IL CAMBIAMENTO

I casi di studio dimostrano che la crisi è un grande motore e facilitatore di cambiamento e che i leader di politica estera dovrebbero avere un'idea di come potrebbero usare una crisi per aprire o precludere le opportunità di cambiare strategia. Il caso dell'11 settembre rende evidente l'importanza delle crisi, ma le crisi internazionali hanno stimolato il cambiamento anche nei casi dell'NSC-68 e della guerra del Vietnam. È vero l'adagio "Mai sprecare una buona crisi". Le crisi generano una certa plasticità politica, aprendo la porta al cambiamento strategico. In assenza di una crisi, un presidente che cerca cambiamenti significativi in politica estera si trova di fronte a un compito molto più difficile.

Si consideri l'impatto dello scoppio della guerra di Corea sulla strategia della guerra fredda degli Stati Uniti. L'approccio globale da falco sviluppato da Nitze nell'NSC-68 inizialmente incontrò l'opposizione all'interno e all'esterno del governo. Il piano fu sostanzialmente accantonato nella primavera del 1950 e riprese vita solo con lo scoppio della guerra di Corea in giugno. L'invasione della Corea del Sud da parte della Corea del Nord sembrò sostenere la tesi centrale del NSC-68, secondo cui gli Stati Uniti non potevano permettersi di concentrarsi esclusivamente sulla competizione con l'Unione Sovietica in Europa. Lo scoppio della guerra creò anche un senso di urgenza che i sostenitori dell'NSC-68 sfruttarono per trasformare la loro strategia in realtà. Di conseguenza, gli Stati Uniti adottarono una concezione più geograficamente espansiva e militarmente centrata di come condurre la guerra fredda.

Gli attentati dell'11 settembre rappresentano un caso ancora più chiaro di come una crisi di politica estera favorisca grandi cambiamenti. Gli attacchi terroristici hanno creato un desiderio nazionale così forte di punire Al-Qaeda e di prevenire un altro attacco sul suolo americano da dare all'amministrazione Bush una mano libera in politica estera come mai nessuna presidenza dalla Seconda guerra mondiale. La Casa Bianca ha usato la crisi non solo per dare maggiore priorità all'antiterrorismo, ma anche per aumentare la spesa per la difesa e attuare una grande strategia neoconservatrice volta a costruire la democrazia in Medio Oriente attraverso la forza militare.

Al contrario, il tentativo fallito di Carter di ritirare le forze statunitensi dalla Corea del Sud illustra la difficoltà di ottenere un cambiamento significativo senza una crisi che lo motivi e galvanizzi il sostegno. Carter entrò in carica sulla scia di crisi economiche e di politica estera: il picco dell'inflazione del 1973 e la guerra del Vietnam. Quest'ultima è stata una delle ragioni per cui ha voluto ridurre la posizione militare degli Stati Uniti in Asia ritirando le forze dalla Corea del Sud. Al momento del suo insediamento, tuttavia, questi problemi avevano perso intensità. Il sostegno al ritiro dalla Corea del Sud si è disperso nel tempo e Carter è stato costretto ad accantonare l'idea.

La crisi non è sempre necessaria per un grande cambiamento. L'amministrazione Biden si è ritirata dall'Afghanistan nel 2021 in assenza di una crisi di politica estera. Ha deciso di ritirare le forze statunitensi nel primo anno di amministrazione, durante un periodo di

luna di miele in cui il presidente godeva ancora di un forte sostegno da parte del suo stesso partito e del controllo del Congresso. La politica era stata perseguita anche da Trump, rendendo più difficile per i repubblicani al Congresso criticare aspramente il ritiro. Nel 2021, inoltre, le prove che gli Stati Uniti non stavano raggiungendo i loro obiettivi

Gli obiettivi dichiarati in Afghanistan si sono accumulati nel corso degli anni, indebolendo la resistenza al cambiamento e rendendo il ritiro popolare tra la grande maggioranza dell'opinione pubblica americana.

Perché le crisi facilitano il cambiamento? Uno dei motivi è che tendono a generare un impulso emotivo all'azione, rendendo le persone più propense a ripensare i loro presupposti e obiettivi fondamentali. In un momento di crisi, l'opinione pubblica, il Congresso e la burocrazia governativa desiderano una risposta. La pressione per l'azione non è sempre una buona cosa, perché a volte la politica migliore è evitare di agire in primo luogo - in altre parole, non fare nulla - ma se la Casa Bianca punta a un cambiamento importante, una crisi genera un'atmosfera permissiva affinché il cambiamento acquisti trazione.

Le crisi possono anche sommergere le convinzioni esistenti con informazioni che non le confermano. In tempi normali, le persone tendono a interpretare i fatti in base ai quadri mentali esistenti, piuttosto che rivedere i quadri stessi. Ma una crisi può indurre le persone a rivedere le ipotesi, se un quadro esistente si è rivelato inadeguato a comprendere il mondo e ha generato conseguenze dannose.²⁶⁴ Inoltre, le crisi generano un senso di urgenza, che può generare lo slancio necessario a superare l'inerzia. Gli esperti di cambiamento nelle aziende, ad esempio, hanno sottolineato che il senso di urgenza può essere essenziale per un cambiamento su larga scala, perché aiuta a generare un'azione collettiva.²⁶⁵

Una crisi, tuttavia, non determina una particolare risposta politica, anche se crea le basi emotive e psicologiche per un cambiamento. Anche shock come l'11 settembre o la guerra di Corea sono stati interpretati in modi diversi e avrebbero potuto produrre risultati politici diversi. Le alternative politiche sono sempre disponibili. Per esempio, nel caso dell'11 settembre, le scelte di perseguire la guerra globale al terrorismo e di invadere l'Iraq sono state plasmate dalla cultura strategica americana, dalla percezione della minaccia preesistente nei confronti dell'Iraq e da altri fattori.²⁶⁶ Durante e dopo una crisi, i responsabili politici saranno in disaccordo sulle cause della crisi, sulle potenziali risposte ad essa e sugli obiettivi e gli interessi di alto livello in gioco. Alcuni possono vedere i propri interessi rafforzati o indeboliti dalle alternative offerte. Inoltre, quando una crisi ha innescato un cambiamento strategico, questo è stato spesso concepito e proposto prima della crisi. Piuttosto che emergere dalle proprietà oggettive della crisi stessa, la "soluzione" - come nei casi dell'NSC-68 e dell'invasione dell'Iraq - esisteva già come idea e poi è stata accettata per la convinzione che la crisi sarebbe stata evitata o più facile da affrontare se il cambiamento strategico fosse stato adottato prima.

Tuttavia, esiste certamente una relazione tra le crisi di politica estera e i cambiamenti strategici che hanno prodotto. La guerra di Corea ha contribuito a rafforzare le raccomandazioni di portata mondiale dell'NSC-68 perché si trattava di una crisi in Asia, non in Europa. Gli attentati dell'11 settembre hanno portato a cambiamenti volti ad affrontare la nuova minaccia delle organizzazioni e degli attori terroristici in Medio

Oriente. Qualsiasi Casa Bianca avrebbe adottato una maggiore enfasi sul terrorismo, anche se non tutte le politiche adottate dall'amministrazione Bush sono state rese inevitabili dagli stessi attacchi dell'11 settembre.

In assenza di grandi shock esterni, il cambiamento strategico rimane molto difficile nella politica estera degli Stati Uniti, dove le politiche sono spesso altamente istituzionalizzate e sostenute da molti interessi e gruppi nel Congresso, nelle diverse burocrazie governative, nella comunità degli esperti e nell'opinione pubblica in generale.

Né qualsiasi crisi di politica estera sarà sufficiente a generare un cambiamento importante. In assenza di grandi shock esterni, il cambiamento strategico rimane molto difficile da realizzare.

La politica estera degli Stati Uniti, dove le politiche sono spesso altamente istituzionalizzate e sostenute da molti interessi e gruppi nel Congresso, nelle diverse burocrazie governative, nella comunità degli esperti e nel pubblico in generale. Inoltre, le crisi possono facilitare alcuni tipi di cambiamento ma non altri. Nella maggior parte dei casi, dal

Dopo la Seconda Guerra Mondiale, le crisi hanno generalmente scatenato un forte impulso a "fare qualcosa", portando a un'espansione dei programmi e delle attività statunitensi e facendo sì che una politica di contenimento fosse poco ascoltata. Le crisi - che si tratti della guerra di Corea, della fine della guerra fredda o dell'11 settembre - non favoriscono di norma una politica estera disciplinata.

PERCHÉ LE BUROCRAZIE RESISTONO AL CAMBIAMENTO

La maggior parte dei casi di studio rivela l'importanza della resistenza burocratica al cambiamento. A volte, come quando le burocrazie militari e civili organizzarono una campagna contro il tentativo di Carter di ridurre le truppe in Corea del Sud, la resistenza ebbe successo. In altri casi, la resistenza è stata ostacolata, sia dalle manovre di un piccolo gruppo all'interno della burocrazia, sia dalla segretezza della Casa Bianca, sia dalle pressioni del Congresso e dell'opinione pubblica.

Le diverse burocrazie governative sono strumenti essenziali attraverso i quali il potere deve fluire quando i presidenti utilizzano la politica, la diplomazia, l'intelligence e altre forme di potere. I presidenti non possono trascurarle o aggirarle quando cercano di introdurre cambiamenti in politica estera.²⁶⁷ Non c'è diplomazia senza il Dipartimento di Stato e non c'è azione militare senza il Pentagono. Le burocrazie forti rendono gli Stati Uniti più potenti e più capaci, ma sono difficili da cambiare e rendono difficile il cambiamento.

Le burocrazie di politica estera sono organizzazioni molto complesse che godono di un grande grado di indipendenza e mantengono relazioni profonde con il Congresso e con comunità di esperti esterne al governo. Hanno anche forti valori, culture e prospettive interne sulla politica estera. Non sorprende che perseguano abitualmente i propri interessi che trascendono le amministrazioni e che resistano agli ordini presidenziali di fare cose per

cui non sono state organizzate e programmate.

Obama, ad esempio, è entrato alla Casa Bianca promettendo di chiudere il centro di detenzione statunitense di Guantanamo Bay, ma ha incontrato una forte opposizione da parte di parti della burocrazia della sicurezza nazionale che hanno ostacolato con successo il suo piano.²⁶⁸ Le resistenze sono state diverse all'interno del governo, ma il fallimento di Obama è la prova di come le burocrazie siano condizionate a preservare il modo di fare esistente - in questo caso a preservare la politica emersa dopo gli attentati dell'11 settembre. Anche l'amministrazione Trump ha dovuto affrontare molte resistenze burocratiche sulla politica estera.²⁶⁹ Trump tendeva a dipingere questo ostacolo come derivante da un nefasto "Stato profondo" e da una funzione pubblica dominata da avversari politici.²⁷⁰ I fattori burocratici campanilistici erano probabilmente più importanti.²⁷¹

Una delle ragioni per cui le burocrazie resistono al cambiamento è il timore che minacci i loro interessi. I Dipartimenti di Stato e della Difesa tendono a resistere al cambiamento quando si aspettano che imponga loro nuovi requisiti, che limiti i loro bilanci, che danneggi la loro influenza istituzionale nel processo decisionale sulla sicurezza nazionale o che alteri la loro missione di base. I burocrati possono anche resistere al cambiamento se temono che sia costoso e complicato da attuare. I grandi cambiamenti di politica estera richiedono inevitabilmente nuove procedure e routine burocratiche. Queste si discostano da quelle esistenti e hanno sostenitori all'interno della burocrazia, che si opporranno al cambiamento. La cultura organizzativa è un'altra fonte di resistenza: le burocrazie hanno un'identità e i funzionari pubblici hanno delle convinzioni sulla loro organizzazione, sul suo ruolo e sul perché fanno quello che fanno.²⁷² Questo dà loro un senso di missione che guida il loro lavoro. Se la Casa Bianca tenta di attuare una politica contraria alla cultura organizzativa che anima un ufficio, la resistenza è quasi certa.

Inoltre, anche quando sono incaricati di implementare una strategia i cui obiettivi sono in gran parte accettati dalla burocrazia, i funzionari hanno un forte pregiudizio a favore dell'utilizzo delle capacità esistenti, anche se queste non sono adatte al compito. I funzionari si faranno portavoce dell'approvazione delle capacità esistenti della loro organizzazione perché credono che questo sia il loro compito. È improbabile che ammettano, o talvolta riconoscano, che i nuovi obiettivi politici richiedono nuovi modi e mezzi.²⁷³ Per esempio, la tendenza degli Stati Uniti a ricorrere allo strumento militare è in parte un riflesso delle dimensioni delle loro capacità militari e del Pentagono rispetto agli altri attori della politica estera.

La tendenza delle burocrazie ad aggrapparsi alle procedure e agli strumenti esistenti per implementare nuove politiche - anche quando non sono appropriate - fa parte di un più ampio problema di agente principale che ogni Casa Bianca deve affrontare nel trattare con agenzie come il Dipartimento di Stato, il Pentagono e la comunità di intelligence. Il problema è che il presidente deve delegare l'attuazione alla burocrazia, che ha una conoscenza e un controllo maggiori dei risultati rispetto al presidente. Poiché può essere molto difficile per il principale monitorare l'attuazione, l'agente finisce per avere un ampio margine di manovra per plasmare la politica. Una volta che la Casa Bianca ha deciso di

apportare un particolare cambiamento di politica, può fare pressioni, monitorare e convincere le diverse burocrazie a fare ciò che vuole, ma non può essere totalmente sicura di quanto esse

²⁷⁴ Parte del problema deriva dal fatto che le competenze necessarie per attuare un cambiamento di politica estera si trovano spesso solo all'interno della burocrazia. I presidenti possono comprendere le linee generali della politica estera che desiderano, ma quasi certamente non hanno le competenze necessarie per capire come attuarla. Paradossalmente, più la Casa Bianca attinge alle competenze delle organizzazioni necessarie per l'attuazione, come il Dipartimento della Difesa, più importerà la cultura e gli obiettivi di quell'organizzazione nella politica, e meno probabile sarà il cambiamento.²⁷⁵

Le burocrazie hanno a disposizione diversi mezzi per opporsi ai cambiamenti che non gradiscono.²⁷⁶ Per prima cosa, i funzionari possono sfidare direttamente gli ordini. Questo approccio drastico, tuttavia, comporta molti rischi e non è sempre efficace. Ad esempio, le numerose dimissioni dal Dipartimento di Stato durante l'amministrazione Trump hanno avuto scarso effetto sulla politica della Casa Bianca.²⁷⁷ Potrebbero persino essere state accolte con favore da un'amministrazione che voleva sventrare l'ufficio. In alternativa, il semplice fatto di non eseguire gli ordini o di agire molto lentamente - "slow rolling" - è una strategia meno rischiosa e più efficace. Ad esempio, il Dipartimento della Difesa ha ripetutamente rallentato gli ordini di Trump di ritirare le forze statunitensi dalla Siria, dove sono rimaste quando ha lasciato l'incarico.²⁷⁸ Il Dipartimento, che ha speso sangue e tesori per combattere in quel Paese per anni, ha visto questi ordini come precipitosi e capricciosi, e così i leader militari hanno fatto leva sulla loro conoscenza delle realtà operative per ritardare e ostacolare ciò che il presidente voleva.

Le burocrazie possono anche far trapelare informazioni negative alla stampa, collaborare con gli alleati al Congresso per minare gli obiettivi politici, incoraggiare le reti di esperti al di fuori del governo ad attaccare la Casa Bianca e fare appello a interessi particolari per combattere il cambiamento.²⁷⁹ Nell'attuale ambiente politico polarizzato e sensazionalistico, ci sarà quasi sempre un appetito per le fughe di notizie da parte dei media e un insieme di interessi volenterosi e potenti pronti ad approfittarne per ostacolare nuove politiche o semplicemente per ottenere punti politici di parte.

La resistenza burocratica al cambiamento ha portato alcuni esperti a mettere in guardia sull'emergere di uno "Stato profondo" che ostacola gli obiettivi dei presidenti democraticamente eletti.²⁸⁰ Questa accusa può essere fuorviante, perché è improbabile che la burocrazia governativa agisca come un fronte unito in opposizione o a sostegno degli obiettivi della Casa Bianca.²⁸¹ Le diverse agenzie hanno da perdere o da guadagnare dal cambiamento delle politiche in modi diversi, quindi la resistenza varierà di conseguenza. Varierà anche all'interno di alcune grandi burocrazie, come il Dipartimento della Difesa, o tra le molteplici agenzie che compongono la comunità dell'intelligence statunitense. Un elemento chiave di una gestione di successo della burocrazia sarà quindi sempre l'identificazione preventiva delle aree di resistenza o di difesa, in modo da neutralizzare la resistenza e potenziare i sostenitori.

CONQUISTARE LE BUROCRAZIE AL CAMBIAMENTO

Quando la resistenza burocratica al cambiamento delle politiche è solidamente radicata negli statuti legali, c'è poco che la Casa Bianca possa fare per superarla. Molti statuti, tuttavia, lasciano spazio all'interpretazione da parte di avvocati delle diverse burocrazie o dell'Ufficio di consulenza legale del Dipartimento di Giustizia. In teoria, sostituire coloro che danno interpretazioni che contraddicono una modifica proposta sarebbe un modo per superare le resistenze. Ma un simile gioco sarebbe eticamente discutibile e potrebbe andare incontro a sfide legali. Fortunatamente, ci sono altri modi per far sì che le burocrazie accettino i cambiamenti.

Il primo e più importante modo è quello delle nomine politiche. Tutte le amministrazioni nominano alleati politici in posizioni chiave nelle diverse burocrazie governative, e nel ramo esecutivo ci sono diverse migliaia di tali nomine. Essi possono modificare le agenzie per renderle più conformi all'agenda del presidente piuttosto che alla propria.²⁸² Gli incaricati politici possono anche aiutare a superare la resistenza al cambiamento spostando i dirigenti con opinioni radicate.

L'uso di nomine politiche presenta tuttavia dei limiti. Sebbene possa sembrare che la nomina di un maggior numero di funzionari nelle burocrazie aumenti il controllo della Casa Bianca sul loro comportamento, può essere difficile trovare persone leali e pronte ad accogliere il cambiamento, oltre che qualificate per attuarlo. Le campagne politiche attirano esperti esterni leali, ma non garantiscono la loro competenza come esperti e funzionari governativi. Coloro che possiedono le competenze necessarie per comprendere, riformare e riorganizzare le burocrazie hanno maggiori probabilità di avere opinioni simili a quelle delle burocrazie e quindi sono meno adatti ad attuare i cambiamenti, anche se sono politicamente fedeli al presidente. Al contrario, gli incaricati che sono fedeli al presidente e condividono il desiderio di cambiamento dell'amministrazione possono avere meno probabilità di avere le conoscenze specialistiche e l'autorità necessarie per essere efficaci nel fare pressione per il cambiamento burocratico. Alcuni incaricati, invece, vengono scelti per motivi diversi dalla loro lealtà e competenza nel lavoro. Le nomine ad ambasciatori, ad esempio, sono spesso una rivincita per i grandi donatori della campagna elettorale. Di conseguenza, almeno alcuni incaricati politici non avranno le conoscenze politiche, le capacità di gestione o di persuasione necessarie per cambiare le burocrazie a cui sono assegnati.

Il secondo metodo consiste nell'affidare al personale dell'NSC il compito di guidare il cambiamento. Alcuni presidenti preferiscono usare l'NSC in un ruolo di coordinamento tra le agenzie, altri come uno dei principali motori della politica. Un NSC di coordinamento può incoraggiare la continuità piuttosto che il cambiamento, perché è improbabile che le diverse burocrazie che coordina producano politiche che vadano ben oltre le loro capacità, interessi e punti di vista esistenti. Pertanto, un CNS con il potere di dirigere la politica estera è spesso necessario per guidare qualsiasi cambiamento significativo di direzione.

Tuttavia, conferire all'NSC il potere di fare qualcosa di più che coordinare le politiche pone delle sfide istituzionali. Il personale dell'NSC può intimidire, convincere e premiare le proprie controparti nelle diverse burocrazie, ma non ha autorità diretta su di esse. I vice segretari aggiunti, i segretari aggiunti e i sottosegretari prendono ordini dai funzionari di gabinetto ai vertici dei loro dipartimenti, non dalla Casa Bianca. Inoltre, è probabile che anche i collaboratori qualificati ed esperti dell'NSC non abbiano le competenze tecniche necessarie per tradurre in modo convincente gli obiettivi della Casa Bianca in azioni specifiche che la burocrazia deve intraprendere. In alternativa, nominare all'NSC persone che abbiano le competenze necessarie per dirigere le burocrazie significa scegliere personale che provenga dall'interno della burocrazia e che quindi ne condivida in qualche misura i valori e la cultura. Il conferimento all'NSC del ruolo di attivista tende inoltre a ridurre la capacità del personale dell'NSC, già sovraccarico, di effettuare l'analisi strategica necessaria per una buona politica estera.²⁸³

La terza soluzione consiste nel convincere la burocrazia della necessità di un cambiamento e nel dedicare al compito l'attenzione del presidente e del gabinetto. I presidenti impegnati nel cambiamento dovranno usare il loro capitale politico e il loro potere di persuasione. Lo staff di comunicazione della Casa Bianca si occuperà di vendere qualsiasi cambiamento importante all'opinione pubblica e lo staff di collegamento con il Congresso farà lo stesso per il Congresso, ma la persuasione presidenziale deve essere rivolta anche alla burocrazia. La Casa Bianca deve progettare una campagna interna volta a convincere la funzione pubblica che il cambiamento è necessario e non pericoloso, anche se non ci si può aspettare che lo sforzo conquisti tutte le parti di una burocrazia avversa al cambiamento. Dovrebbe anche inquadrare il cambiamento in termini di perdite che lo status quo crea non solo per la nazione, ma anche per i gruppi specifici che devono attuare il cambiamento.²⁸⁴ Uno sforzo sostenuto di comunicazione - da parte del presidente e anche del vicepresidente, del consigliere per la sicurezza nazionale e dei segretari di Stato e della Difesa - sotto forma di discorsi, memo-ri e visite ai dipartimenti, darà i suoi frutti nel portare avanti la nuova politica estera. Idealmente, questo sforzo identificherà gli influenzatori interni alla burocrazia che possono essere conquistati al cambiamento.

In particolare, i grandi cambiamenti di politica estera saranno molto più facili in periodi di prosperità fiscale. La paura di perdere i finanziamenti è una motivazione centrale per le burocrazie e un motivo fondamentale per cui resistono al cambiamento. Quando c'è denaro a sufficienza e ci sono meno lotte di bilancio, le burocrazie sono meno inclini a temere i cambiamenti e più propense ad accoglierli. Un corollario è che un cambiamento volto a ridurre la spesa per la politica estera sarà intrinsecamente più difficile da realizzare rispetto a uno che sia neutro o che aumenti la spesa. Questo è un enigma importante per coloro che cercano di ridurre la spesa degli Stati Uniti per la politica estera, che si tratti di difesa, diplomazia o aiuti esteri.

Inoltre, è probabile che le burocrazie cambino lentamente, soprattutto in assenza di una crisi importante che le stimoli. Spingerle troppo può essere controproducente. La cultura della burocrazia governativa è profondamente radicata e quasi impossibile da rovesciare

nell'arco di tempo di una presidenza di due mandati. La difficoltà di cambiare la cultura organizzativa è uno dei motivi per cui gli esperti sconsigliano alle aziende di tentare cambiamenti di ampia portata e

invece consigliare di concentrarsi sulla modifica dei compiti e dei processi.²⁸⁵

La cultura organizzativa presenta sempre aspetti positivi, e se si tiene conto di questi punti di forza, concentrandosi al contempo sull'eliminazione di alcuni aspetti problematici, si avranno maggiori possibilità di successo.²⁸⁶

Cercare di aggirare la burocrazia governativa consolidando il processo decisionale.

L'amministrazione Trump ha previsto la resistenza della burocrazia, ma ha finito per generarla o aggravarla, a volte agendo in segreto e altre volte agendo troppo pubblicamente. L'amministrazione Trump ha previsto la resistenza della burocrazia, ma ha finito per generarla o esacerbarla, a volte agendo in segreto e altre volte agendo in modo troppo pubblico, ad esempio annunciando la politica via Twitter prima di consultare le burocrazie. Il presidente ha piazzato gruppi ristretti di incaricati politici ai vertici di agenzie come il Dipartimento di Stato e il DNI, che poi si sono isolati dalle loro organizzazioni. Tentando di aggirare la maggior parte delle agenzie di cui aveva bisogno per attuare la sua politica estera, l'amministrazione tendeva ad aumentare la probabilità che la burocrazia lavorasse contro di lei.

È inoltre improbabile che il licenziamento di un gran numero di burocrati funzioni. Non c'è un serbatoio pronto di dipendenti pubblici competenti per occupare posti di lavoro relativamente poco retribuiti nella burocrazia, soprattutto se viene eliminato uno dei principali vantaggi di queste posizioni, la sicurezza del posto di lavoro.

IL RUOLO DEL CONGRESSO NEL CAMBIAMENTO

Spesso si ritiene che il Congresso sia impotente nell'adempimento dei suoi doveri costituzionali in materia di politica estera. Secondo questa logica, qualsiasi sforzo per realizzare un cambiamento strategico potrebbe anche ignorare il ramo legislativo. Ma questa visione è al massimo una verità parziale. Le discussioni sulla strategia troppo spesso ignorano il ruolo cruciale del Congresso nel cambiamento strategico. Il sostegno del Congresso è stato un fattore importante per superare le obiezioni burocratiche all'allargamento della NATO, mentre l'opposizione del Congresso ha amplificato la resistenza burocratica nel caso del tentativo fallito di Carter di ritirare le forze dalla Corea del Sud.

In base alla Costituzione, il Congresso ha ampi poteri in materia di politica estera, tra cui il diritto di dichiarare guerra, raccogliere forze militari, imporre tasse, tariffe, stanziare fondi, fornire consulenza e consenso sui trattati e confermare le nomine di alto livello nella burocrazia della politica estera. Tuttavia, negli anni Settanta molti lamentavano la

Cercare di aggirare la burocrazia governativa consolidando il processo decisionale in un piccolo gruppo e agendo in segreto, come fece la Casa Bianca di Nixon, può facilmente ritorcersi contro.

manca di potere del Congresso sulla Casa Bianca in materia di politica estera. Il War Powers Act del 1973 doveva limitare a novanta giorni l'uso della forza militare da parte dell'esecutivo senza l'autorizzazione del ramo legislativo, ma il Congresso non l'ha ancora invocato per far cessare un'importante operazione militare in corso.²⁸⁷ La presidenza è emersa ancora più dominante durante il periodo di George W. Bush.

Quando il potere esecutivo si è arrogato ampie prerogative e il Congresso ha indebolito la propria influenza autorizzando rapidamente una guerra al terrorismo a tempo indeterminato.²⁸⁸ Il Congresso non ha ancora revocato le autorizzazioni alla guerra approvate nel 2001 e nel 2002.

Recenti studi, tuttavia, hanno messo in luce i modi in cui il Congresso a volte ha più influenza sulla politica estera di quanto sembri. I legislatori possono esercitare, e regolarmente lo fanno, un'influenza attraverso mezzi indiretti e diretti.²⁸⁹ Quando si tratta di politica estera, le relazioni tra il Congresso e l'esecutivo assomigliano più a un braccio di ferro che a una strada a senso unico.²⁹⁰

Il potere del Congresso sulla politica estera è più limitato durante una crisi, quando il ramo esecutivo ha il proverbiale coltello dalla parte del manico. Ciò è particolarmente vero nelle fasi iniziali, quando la Casa Bianca ha accesso a maggiori informazioni e intelligence e ha la possibilità di dispiegare forze sul campo, cambiando così le circostanze oggettive. A quel punto, il timore di essere accusati di mancanza di patriottismo in una crisi incoraggia molti membri del Congresso a trattenere le critiche e a sostenere il Presidente.²⁹¹

Il potere limitato del Congresso durante le crisi di sicurezza nazionale può contribuire a spiegare perché a volte si pensa che la sua influenza sia così bassa. In una crisi, l'attenzione dell'opinione pubblica è massima, gli eventi sono drammatici, l'attenzione è concentrata sulla Casa Bianca e il Congresso è relegato ai margini. Quando il dramma iniziale si affievolisce, tuttavia, il Congresso può informarsi meglio tenendo audizioni ed esaminando l'intelligence. Può anche valutare i risultati ottenuti finora dall'approccio del Presidente. I leader del Congresso potrebbero allora diventare più coraggiosi e più disposti a opporsi al Presidente.

Negli ultimi anni, il Congresso ha fatto valere la sua influenza con altri metodi, oltre a fornire il parere e il consenso sui trattati e ad esercitare l'autorità costituzionale di dichiarare la guerra.²⁹² Invece, il Congresso può influenzare l'opinione pubblica quando i leader si esprimono a favore o contro elementi specifici della politica estera dell'amministrazione, come è accaduto con l'aumento e la diminuzione del livello delle truppe durante le guerre in Afghanistan e in Iraq. Il Congresso può anche discutere di leggi critiche nei confronti della politica dell'amministrazione o tenere audizioni volte a spingere la Casa Bianca a cambiare rotta.²⁹³ Non bisogna esagerare l'impatto delle audizioni del Congresso o delle dichiarazioni dei leader del Congresso, ma queste azioni fanno la differenza sensibilizzando l'opinione pubblica e aumentando i costi politici che la Casa Bianca deve sostenere per persistere con una politica estera impopolare.²⁹⁴

Il Congresso è per certi versi più potente quando la scala del cambiamento politico è ampia e le truppe di terra statunitensi non sono in pericolo. Può usare il "potere della borsa" e la sua autorità statutaria per cambiare la struttura delle agenzie e quindi influenzare il loro potere assoluto o relativo. Ad esempio, il Congresso potrebbe tentare di sminuire il ruolo della forza militare e di rafforzare la diplomazia aumentando il budget del Dipartimento di Stato. Oppure potrebbe cercare di rallentare o addirittura bloccare la crescita del bilancio

della difesa, nel tentativo di promuovere una razionalizzazione all'interno del Dipartimento della Difesa o di ridurre l'influenza, come ha fatto l'amministrazione Obama con l'accordo sul programma di sicurezza.

politica di "sequestro". Il riequilibrio della spesa dalla difesa alla diplomazia è stato storicamente difficile da realizzare, anche quando sostenuto dai leader del Pentagono, ma è in potere del ramo legislativo. Quando si tratta di supplementi di bilancio, come la legislazione approvata per assistere l'Ucraina, il Congresso può avere un'influenza maggiore rispetto ai casi in cui i bilanci sono in vigore da molti anni.

Il Congresso può anche influenzare le politiche e le capacità delle agenzie finanziando nuovi programmi al loro interno, o può anche creare, smantellare o riorganizzare le agenzie. Il Congresso ha talvolta imposto all'esecutivo tali riorganizzazioni, come ha fatto negli anni '90 il Congresso controllato dai repubblicani quando ha consolidato l'Agenzia per il controllo delle armi e il disarmo e l'Agenzia per l'informazione degli Stati Uniti nel Dipartimento di Stato.

Sebbene sia stato spesso visto come un organo inattivo dopo l'11 settembre, il Congresso è stato determinante nel progettare e approvare la legislazione che ha trasformato l'antiterrorismo nel fulcro della politica estera degli Stati Uniti. Come si è detto, ha approvato due importanti autorizzazioni all'uso della forza militare che hanno sostenuto il cambiamento di strategia dell'amministrazione Bush, oltre a pezzi di legislazione chiave che hanno rimodellato la burocrazia della sicurezza nazionale, tra cui il Patriot Act, l'Homeland Security Act e l'Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act. Il Congresso ha anche usato il suo potere di bilancio per aumentare e riorientare i bilanci della sicurezza nazionale verso la nuova guerra globale al terrorismo.

QUANDO IL CONGRESSO PUÒ SOSTENERE IL CAMBIAMENTO E QUANDO NO

Il Congresso ha la capacità di promuovere il cambiamento strategico, ma spesso rimane passivo o lo ostacola. A quali condizioni potrebbe scegliere di sostenere il cambiamento strategico e a quali condizioni potrebbe opporsi?

Il Congresso contiene molte fonti di resistenza al cambiamento. In un organo di 535 membri, e anche all'interno dei due partiti, è inevitabile che vi sia una varietà di opinioni diverse, ma la tendenza a sostenere lo status quo è solitamente forte. La psicologia umana resiste al cambiamento (si veda la discussione successiva). I membri del Congresso si sono spesso impegnati pubblicamente a sostenere aspetti importanti del consenso prevalente, soprattutto se occupano posizioni importanti per il cambiamento, come i seggi nelle commissioni per gli stanziamenti o in altre commissioni rilevanti. Cambiare posizione li espone ad accuse di incoerenza, almeno in assenza di una crisi importante o di uno sconvolgimento dell'opinione pubblica. E anche se i membri del Congresso sono d'accordo con la necessità di un cambiamento, potrebbero non avere abbastanza a cuore la politica estera per spendere un prezioso capitale politico su di essa. Soprattutto alla Camera dei Rappresentanti, i cui membri devono essere rieletti ogni due anni.

anni, potrebbe essere troppo rischioso spendere il capitale politico su questioni diverse da quelle interne importanti per gli elettori.²⁹⁵

La resistenza al cambiamento da parte del Congresso è rafforzata dai membri che hanno ragioni politiche di interesse personale per sostenere lo status quo, come il mantenimento delle basi militari o degli impianti di produzione di armi nel loro distretto o stato. L'importanza dell'industria della difesa in alcune aree ha creato un collegio elettorale nel Congresso che ha un grande interesse a mantenere specifici programmi di armamento e un'elevata spesa per la difesa in generale. Il mantenimento di questi programmi può essere di importanza esistenziale per questi membri,²⁹⁶ che si opporranno a qualsiasi cambiamento di politica estera che richieda una modifica della struttura delle forze e delle acquisizioni del Pentagono. Per contro, il costo della spesa per la difesa è distribuito su tutta la nazione. Questo interesse diffuso non incentiva fortemente particolari membri del Congresso a spingere per i tagli.

Inoltre, anche quando i membri ritengono necessario un cambiamento, le motivazioni politiche di parte possono prevalere sulle loro opinioni personali. È improbabile che i presidenti che cercano un cambiamento strategico ottengano la cooperazione del Congresso quando questo organo è controllato dal partito di opposizione. Potrebbero tentare di superare l'opposizione del Congresso attraverso una massiccia spesa di capitale politico e una disciplinata priorità della politica estera rispetto a tutti gli altri obiettivi, ma è improbabile che tentino una di queste strade a meno che il Paese non sia impegnato in una guerra politicamente rilevante. Allo stesso modo, è improbabile che il Congresso spinga un presidente verso una politica estera alternativa quando i due rami del governo sono uniti sotto il controllo dello stesso partito. I deputati non desiderano creare problemi politici alla Casa Bianca o far cadere il Paese in una situazione di crisi.

Anche quando il governo è unito, quindi, i presidenti devono spendere tempo e capitale politico per convincere il Congresso ad appoggiare il cambiamento, dato che è improbabile che il loro partito sia in grado di fare la differenza.

di offrire un sostegno incondizionato.

è diviso, soprattutto quando il partito di maggioranza del Congresso cerca un cambiamento e la Casa Bianca si oppone. In questo scenario, il Congresso sarà libero di imporre costi e vincoli al Presidente. Ciò è iniziato a verificarsi quando i Democratici hanno preso il controllo del Congresso nel 2006 e si sono agitati per modificare l'approccio di Bush alla guerra in Iraq, contribuendo così a gettare i semi dell'eventuale

non sono più favorevoli all'interno del loro partito. Anche quando il governo è unito, quindi, i presidenti devono spendere tempo e capitale politico per convincere il Congresso a sostenere il cambiamento, poiché è improbabile che il loro partito offra un sostegno incondizionato.

Nonostante queste fonti di resistenza, il Congresso può avere un forte incentivo a fare pressioni per un cambiamento quando il governo

ritiro dell'America. Forzare un cambiamento su un presidente riluttante è difficile a causa della sfida dell'azione collettiva (soprattutto data la scarsa rilevanza della politica estera), delle complessità del processo legislativo e delle maggioranze di due terzi necessarie per superare il veto presidenziale. Tuttavia, i momenti di disunione del governo possono offrire opportunità per la promozione di nuove idee di politica estera che sfidano lo status quo.

OPINIONE PUBBLICA E CAMBIAMENTO

L'opinione pubblica a volte gioca un ruolo importante nei cambiamenti strategici. Nel caso della guerra del Vietnam, l'ondata di indignazione pubblica è stata un fattore chiave per il ritiro degli Stati Uniti e per altri aggiustamenti strategici. Allo stesso modo, nel caso dell'11 settembre, l'opinione pubblica ha chiesto a gran voce di vendicarsi di Al-Qaeda. In questi casi, quando l'opinione pubblica si attiva e non può essere facilmente placata, il cambiamento diventa quasi inevitabile. In altri casi, tuttavia, l'opinione pubblica non è un fattore decisivo. Gli americani comuni hanno spesso un certo interesse e conoscenza di un caso, ma la loro opinione si rivela malleabile. Ad esempio, molti americani cercavano di contenere le spese per la difesa dopo la Seconda guerra mondiale e gli autori dell'NSC-68 temevano che il sentimento pubblico potesse impedire al Congresso di approvare livelli più elevati di spesa per la difesa. Tuttavia, l'amministrazione Truman riuscì a convincere l'opinione pubblica che la minaccia globale del comunismo richiedeva un forte incremento militare. Allo stesso modo, nei casi dell'allargamento della NATO e del fallito ritiro di Carter dalla Corea del Sud, gli americani erano in gran parte disinteressati e l'opinione pubblica ha svolto un ruolo limitato.

Gli studiosi indicano tre fattori principali che determinano l'opinione pubblica. Il primo è l'interesse personale. Il modello razionale-attivista sostiene che i cittadini formano opinioni ragionevoli in base ai loro interessi finanziari e di altro tipo.²⁹⁷ Questo modello presuppone che i cittadini abbiano il tempo e le risorse per seguire la politica e che i media che consumano siano equilibrati e accurati.

Il secondo fattore è l'affiliazione ai partiti. Nel modello dei partiti politici, i cittadini assumono le opinioni politiche dei principali gruppi a cui si affiliano, e negli Stati Uniti i partiti politici rappresentano le affiliazioni più rilevanti. In questo caso, i cittadini non si formano attentamente opinioni indipendenti, ma scelgono il partito che meglio rappresenta le loro opinioni e tendono ad assorbire molte delle opinioni espresse dai membri del loro partito.²⁹⁸ Mentre il Modello Razionale-Attivista impone ai cittadini l'onere di prendersi il tempo necessario per formarsi un'opinione su una serie di questioni, il Modello dei Partiti Politici richiede loro solo di scegliere l'affiliazione al partito.

Il terzo fattore è l'influenza delle élite. La classica opera di Walter Lippman, *Public Opinion*, sostiene che la maggior parte degli americani trae le proprie opinioni politiche da "ciò che altri hanno riferito".²⁹⁹ Questi "altri" hanno un interesse e una competenza particolari nell'area in questione e comunicano le loro opinioni al pubblico di massa. Questo gruppo di esperti è ampiamente definito come "élite politica", che comprende politici, giornalisti, funzionari, attivisti e specialisti.³⁰⁰

Questi tre motori dell'opinione pubblica spesso si sovrappongono. Ad esempio, quando i cittadini si formano un'opinione dopo aver ascoltato un discorso di un politico del partito che sostengono, il Modello del partito politico e il Modello dell'influenza d'élite operano contemporaneamente. Un politico può anche influenzare l'opinione dei cittadini che

sostengono un altro partito politico, secondo il Modello dell'attivista razionale e il Modello dell'influenza d'élite.

Questi modelli indicano le circostanze in cui è probabile che l'opinione pubblica si attivi maggiormente e diventi un fattore importante nel cambiamento strategico. Il modello razionale-attivista suggerisce che l'opinione pubblica si attiva quando una particolare politica ha un effetto diretto sull'interesse personale di gran parte del pubblico.³⁰¹ Questo modello aiuta a spiegare l'ambiente politico permissivo dopo l'11 settembre, quando molti americani hanno percepito il terrorismo globale come una minaccia diretta alla loro sicurezza e quindi hanno sostenuto una risposta militare. L'amministrazione Truman offre un altro esempio della rilevanza del modello razionale-attivista. L'ansia iniziale di Truman che un aumento delle tasse per finanziare le raccomandazioni del NSC-68 avrebbe attivato l'opinione pubblica statunitense contro un rafforzamento militare indicava la sua consapevolezza della potenza dell'interesse personale come motore dell'opinione pubblica. La sua decisione di condurre una campagna per convincere gli americani che il comunismo rappresentava una minaccia reale alla loro sicurezza mostra anche come la messaggistica d'élite possa influenzare l'opinione pubblica.

Le politiche che non riguardano direttamente ampi segmenti della cittadinanza hanno meno probabilità di attivare l'opinione pubblica.³⁰² La maggior parte degli americani ha poco tempo da dedicare alla politica internazionale e i media si concentrano principalmente sulla politica e sugli eventi interni.³⁰³ Una questione di politica estera deve superare la barriera dell'attenzione per attivare l'opinione pubblica. Ciò accade quando c'è un dibattito di parte o quando i media ne discutono in modo significativo tra le élite politiche.³⁰⁴ Nei casi del previsto ritiro di Carter dalla Corea del Sud e dell'allargamento della NATO di Clinton, la questione non ha mai superato la barriera dell'attenzione.

Le questioni di parte possono superare la barriera dell'attenzione perché attirano l'attenzione dei media e perché è probabile che i cittadini fortemente di parte seguano ciò che dicono e fanno i loro rappresentanti di partito. Gli americani che si identificano fortemente con un partito politico - i democratici liberali e i repubblicani conservatori - hanno maggiori probabilità di rispondere ac- celermente alle domande sulla politica estera.³⁰⁵ Questo dato suggerisce che la partigianeria può attivare l'opinione pubblica solo tra gli americani con una forte affiliazione di partito. Ad esempio, negli anni successivi all'11 settembre, alcuni leader democratici hanno messo in guardia contro l'invasione dell'Iraq, attivando così il segmento di pubblico con forti tendenze democratiche, ma non abbastanza da fermare l'invasione del 2003.³⁰⁶

Anche i dibattiti tra le élite politiche - compresi i giornalisti, gli attivisti e gli specialisti - possono attivare l'opinione pubblica su questioni di politica estera, purché si svolgano alla luce del sole.³⁰⁷ I media svolgono un ruolo significativo nella formazione dell'opinione pubblica quando coprono questi dibattiti. Anche quando i media non dicono ai telespettatori esattamente cosa pensare, "hanno un successo sbalorditivo nel dire ai lettori *cosa* pensare".³⁰⁸ Ad esempio, la discussione d'élite nei mass media ha giocato un ruolo chiave nella formazione dell'opposizione alla guerra del Vietnam. Come disse Nixon, "i mezzi di informazione americani erano arrivati a dominare l'opinione pubblica nazionale circa il suo scopo e la sua condotta. . . Nei notiziari televisivi di ogni sera e nei giornali di

ogni mattina la guerra veniva raccontata battaglia per battaglia... Più che mai la televisione mostrava le terribili sofferenze umane e il sacrificio della guerra".³⁰⁹

LA PSICOLOGIA DEL CAMBIAMENTO

Per realizzare un cambiamento importante in politica estera è necessario che molti attori del processo modifichino una serie di convinzioni. Il cambiamento strategico spesso implica la priorità di alcuni valori rispetto ad altri, l'adozione di nuove spiegazioni per un problema o persino la modifica delle ipotesi di base sul funzionamento del mondo. Significa ammettere almeno qualche errore. Questo rende il cambiamento psicologicamente scomodo per molti, ed estremamente scomodo per alcuni. Come chiunque altro, i politici e gli esperti possono fare di tutto per far sì che i fatti si conformino alle loro teorie su un problema, piuttosto che adeguare queste teorie di fronte a nuove prove. La politica, il carrierismo e la socievolezza dell'uomo aggravano questo effetto psicologico.

I politici, ad esempio, cercano normalmente di essere coerenti nel tempo con i loro impegni e le loro opinioni politiche, per evitare di essere accusati di essere invertiti o di non sostenere nulla. I leader politici possono ammettere e ammettono gli errori, ma farlo può essere costoso in un ambiente politico competitivo. In presenza di rancore partitico sulla politica estera, è difficile per i politici cambiare rotta perché così facendo si esporrebbero agli attacchi "te l'avevo detto" degli avversari politici. Ciò suggerisce che la partigianeria che domina oggi la politica americana renderà più difficile per i singoli presidenti cambiare la politica estera rispetto alle epoche precedenti.

Gli esperti di politica estera si recano talvolta anche per evitare di ammettere i propri errori per motivi pratici, soprattutto perché ciò non favorisce quasi mai la carriera. I più giovani, meno legati allo status quo, sono potenziali sostenitori del cambiamento, ma il carrierismo può facilmente smorzare la loro volontà di agire in tal senso se ciò significa assumere un ruolo potente.

interessi a Washington o all'estero. Poiché l'élite della politica estera è separata dalle altre comunità professionali e relativamente distaccata dai gruppi di interesse e dalla politica di partito, i suoi membri sono incentivati a mantenere buoni rapporti tra loro per conservare il posto di lavoro mentre entrano ed escono dal governo.

Questa tendenza alla stasi è aggravata dalla socievolezza umana, che nella maggior parte dei circoli di politica estera incoraggia il conformismo allo status quo. Il conformismo ha dei lati positivi: l'attuazione della politica estera è uno sforzo complesso e cooperativo e sarebbe disastroso se ognuno cercasse di perseguire le proprie preferenze personali. Ma una forte inclinazione allo status quo, dovuta al desiderio di accettazione sociale, è controproducente in situazioni in cui c'è una seria necessità di cambiamento. Questo potrebbe essere uno dei motivi per cui è stato necessario un outsider, Trump, per rompere il tabù di criticare lo sforzo degli Stati Uniti per sconfiggere i Talebani e ricostruire l'Afghanistan.

Questa tendenza alla stasi è aggravata dalla socievolezza umana, che nella maggior parte dei circoli di politica estera incoraggia il conformarsi allo status quo.

Per questi motivi, se cambiare rotta richiede di affrontare gli errori del passato e di superare la sensazione di aver perso tempo, risorse o personale, allora è improbabile che il cambiamento avvenga, almeno finché le persone che hanno commesso quegli errori restano a capo della politica. Sono necessarie prove schiaccianti e credibili per convincere coloro che sono impegnati in una politica esistente a cambiare le loro opinioni, e raccogliere queste prove può richiedere molto tempo.

La fallacia del costo del sole è stata molto studiata nel mondo degli affari. È ampiamente riconosciuto che gli investitori e i manager hanno una forte tendenza irrazionale a mantenere la rotta una volta effettuato un particolare investimento di tempo, denaro o sforzo, anche quando le perdite aumentano. Il problema si aggrava con l'aumentare dell'entità delle perdite: maggiori sono i costi sommersi, maggiore è lo sforzo che si tende a fare per difendere la vecchia rotta. In politica estera, alcuni studiosi hanno usato l'avversione alle perdite per spiegare perché gli Stati Uniti hanno mantenuto la rotta in Vietnam anche quando le prove del fallimento si accumulavano.³¹⁰

Questa psicologia sembra essere stata in gioco nella gestione da parte del Dipartimento della Difesa del programma di addestramento delle forze di sicurezza nazionali afgane nel decennio precedente al ritiro degli Stati Uniti del 2021. Per anni, il Pentagono ha insistito sul fatto che stava facendo progressi nell'addestramento di queste forze, ma questi rapporti si sono rivelati molto esagerati. Gli ufficiali che li hanno redatti e approvati hanno probabilmente cercato di assicurarsi che i programmi potessero continuare, per evitare che la mancanza di progressi venisse alla luce.³¹¹ Più soldi si spendevano, più era importante che il programma avesse successo. Nessuno al Dipartimento della Difesa ha deciso di spendere miliardi per un programma che non ha avuto successo, tanto meno di dissimulare i risultati ai politici e all'opinione pubblica. Ma una volta che la fallacia del costo solare si è imposta, è diventato difficile cambiare rotta e si è tentati di esagerare i progressi e minimizzare le battute d'arresto.

Il risultato è che è più probabile che il cambiamento strategico si realizzi se viene inquadrato come un modo per evitare le perdite dello status quo piuttosto che per raccogliere i guadagni del cambiamento. È improbabile che una nuova strategia che offra la possibilità di evidenti guadagni a fronte del rischio di evidenti perdite convinca i politici a cambiare opinione e ad abbracciarla. Ma un approccio nuovo che riduce il rischio di perdite, anche se preclude l'opportunità di guadagni, può trovare un pubblico più ricettivo. Gli oppositori del cambiamento, da parte loro, possono avere successo concentrandosi sul rischio di perdite, che siano di sicurezza, potere, ricchezza o prestigio. In questo modo possono bloccare un cambiamento proposto, anche se è probabile che porti a dei guadagni in quelle stesse aree.

QUANTO È POTENTE IL PRESIDENTE?

Molti pensano che il presidente goda di ampi poteri in materia di politica estera e di sicurezza nazionale, una visione resa popolare da Arthur M. Schlesinger Jr. che negli anni '70 coniò il termine "presidenza imperiale".³¹² Ma studi recenti dipingono un quadro più complesso dei poteri del presidente quando si tratta di politica estera - un quadro che molti di coloro che hanno servito il presidente hanno già visto in passato.

dell'esecutivo potrebbe essere più vicina alla realtà. Pochi contesterebbero il fatto che il Presidente abbia poteri molto più ampi nell'agire "al di là della riva del mare" che a livello nazionale. Ma anche in politica estera, la Casa Bianca opera sotto molti vincoli legali, procedurali e soprattutto politici.³¹³ Il Congresso, i gruppi di interesse, le burocrazie governative e l'opinione pubblica possono influenzare la politica e inibire le ambizioni presidenziali. Il diritto di dirigere la potenza militare del Pentagono rende i presidenti estremamente potenti, ma la loro latitudine nell'uso di questa capacità militare (come di qualsiasi altra capacità) rimane circoscritta.

Ancora più importante, il potere del presidente è notevolmente ridotto quando si tratta di cambiamenti strategici su larga scala. Una cosa è poter inviare forze in battaglia con un tratto di penna, un'altra è modificare l'approccio e la posizione fondamentale degli Stati Uniti nel mondo. Il livello di difficoltà aumenta con il livello di ambizione; più grande è il cambiamento strategico, più i vincoli del presidente si avvicinano a quelli della politica interna. L'idea di lunga data che esistano "due presidenze"³¹⁴ - una per la politica estera e una per la politica interna - comincia a crollare.

Ogni presidente entra in carica con qualche di capitale politico, acquisito grazie alla campagna elettorale, all'esperienza passata, al sostegno di gruppi chiave e ad altri fattori. Il più delle volte, la Casa Bianca vuole tenere gran parte di questo capitale politico in riserva per le iniziative di politica interna, ed è probabile che la squadra di politica estera di un presidente entrante scopra che le sue idee passano in secondo piano rispetto alle questioni interne. Una crisi potrebbe aiutare a focalizzare l'attenzione sulle carenze della strategia prevalente, ma anche in questo caso, il Presidente non può fare a meno di fare un'indagine.

Probabilmente il presidente non spenderà la maggior parte del suo capitale politico nella politica estera. Inoltre, se le possibilità di cambiare con successo la politica estera non sono elevate, il presidente potrebbe non essere disposto a spendere il capitale politico in primo luogo, per evitare che il fallimento diminuisca la sua statura e renda più difficile avanzare su altri fronti.

Inoltre, per i presidenti moderni il tempo a disposizione per agire è piuttosto limitato. L'orologio inizia a ticchettare al momento dell'insediamento e la maggior parte delle amministrazioni ritiene di avere poco tempo per realizzare molte cose. Nel secondo anno di mandato si profilano le elezioni di metà mandato e un anno dopo inizia la campagna elettorale per le elezioni presidenziali. Anche se questo può aiutare a concentrare le menti

*Il più delle volte, la Casa Bianca vuole tenere gran parte di questo capitale politico in riserva per le iniziative di politica interna, e la squadra di politica estera di un presidente entrante rischia di scoprire che le sue idee passano in secondo piano.
alle questioni interne.*

sulle priorità principali, i cambiamenti di politica estera raramente sono priorità principali e i cambiamenti strategici di vasta portata richiedono tempo.³¹⁵ Il ritiro dell'amministrazione Biden dall'Afghanistan è stato possibile in parte perché è avvenuto all'inizio del mandato presidenziale.

UN IMPORTANTE CAMBIAMENTO NELLA POLITICA ESTERA

Se le lezioni precedenti indicano qualcosa, indicano quanto possa essere difficile realizzare grandi cambiamenti nella politica estera degli Stati Uniti. Ad esempio, le amministrazioni che si sono succedute hanno lottato per spostare la politica estera verso l'Asia, un cambiamento che sia le amministrazioni repubblicane che quelle democratiche hanno abbracciato da oltre un decennio. Una spiegazione comune per la difficoltà di realizzare questo cambiamento è che gli eventi duraturi nel mondo, in particolare i conflitti in Europa e in Medio Oriente, lo hanno impedito. Da questo punto di vista, le forze esogene - ad esempio i terroristi, gli Stati falliti, il programma di armi nucleari dell'Iran o l'aggressione russa - hanno costretto gli Stati Uniti a rimanere una potenza militare a livello mondiale. Non c'è dubbio che l'ambiente globale inevitabilmente modella e condiziona la politica e la strategia estera degli Stati Uniti, ma questo rapporto mostra che questi effetti esterni non raccontano l'intera storia. Gli eventi d'oltreoceano sono filtrati da un sistema ampio e complesso che governa l'elaborazione della politica estera degli Stati Uniti ed è intellettualmente, politicamente e burocraticamente codificato per rispondere con forza alle crisi in molte parti del mondo. Questo sistema è intrinsecamente resistente al cambiamento.

L'amministrazione Biden ha sempre sostenuto che la sua priorità è l'Asia e che la Cina è la "minaccia che incombe" sulle forze armate statunitensi, eppure ha speso ingenti capitali politici, finanziari e militari per sostenere l'Ucraina e Israele nei rispettivi conflitti. È chiaro che gli eventi in entrambi i Paesi hanno giocato un ruolo indispensabile, ma anche le forze istituzionali, ideologiche e psicologiche più profonde descritte in questo rapporto.

In Europa, la calma sperata dai funzionari di Biden è stata infranta da una crisi esterna. Tuttavia, la risposta dell'amministrazione a questa crisi è stata quella di espandere il ruolo di sicurezza dell'America in Europa, creando così un nuovo status quo in cui gli Stati Uniti hanno un impegno profondo e costoso nei confronti dell'Ucraina. La crisi in sé non è stata provocata dall'America e la risposta dell'amministrazione Biden è stata plasmata da una complessa serie di fattori, tra cui la convinzione del Presidente che il mondo sia diviso tra autocrazia e democrazia e il suo desiderio di rassicurare gli alleati europei sull'impegno degli Stati Uniti per la loro sicurezza. Ma la strategia americana nei confronti della guerra in Ucraina è stata anche una conseguenza di forze che questo rapporto esamina, tra cui il gruppo di esperti europei a Washington che da decenni cercano di portare l'Ucraina in Occidente, si identificano fortemente con gli alleati americani della NATO e si oppongono a cambiare il modus operandi della NATO, come la sua politica delle porte aperte e la sua dichiarata aspirazione ad ammettere l'Ucraina alla fine.³¹⁶

In Medio Oriente, l'amministrazione è riuscita a superare le resistenze interne ed esterne per porre fine al coinvolgimento degli Stati Uniti nella guerra in Afghanistan, ma su altre questioni è andata nella direzione opposta rispetto alle intenzioni iniziali. Un'amministrazione che un tempo cercava di ridimensionare il ruolo degli Stati Uniti nella regione, ora propone che gli Stati Uniti firmino un trattato di sicurezza vincolante

con l'Arabia Saudita. Come nel caso dell'Ucraina, le dinamiche alla base di questa politica sono ovviamente complesse, ma l'inversione di rotta è fortemente indicativa delle forze inerziali esaminate in questo rapporto.

Nel corso degli ultimi vent'anni, gli Stati Uniti hanno costruito un insieme molto significativo di interessi mediorientali all'interno e all'esterno del governo americano, grazie soprattutto alla guerra globale al terrorismo. Gli esperti del Medio Oriente tendono a considerare la loro regione come parte integrante della politica estera statunitense. Naturalmente sviluppano raccomandazioni politiche che presuppongono o rafforzano la centralità della regione nella più ampia strategia statunitense e spesso attribuiscono un valore immenso alle partnership di sicurezza dell'America nella regione. Le forze inerziali che ne derivano contribuiscono a spiegare la riluttanza dell'amministrazione a ridurre le forze statunitensi nel Comando centrale, a parte il ritiro dall'Afghanistan, il suo profondo impegno ad aiutare la risposta militare del governo israeliano agli attacchi terroristici di Hamas del 7 ottobre 2023 e il suo entusiasmo per un trattato di sicurezza con l'Arabia Saudita. A differenza del caso della guerra in Ucraina, in cui fattori morali e ideologici spiegano una parte della politica statunitense, la politica mediorientale dell'amministrazione Biden è meglio compresa come conseguenza di opinioni burocratiche, congressuali e pubbliche istituzionalizzate sulla regione.

I fattori esaminati in questo rapporto, quindi, contribuiscono a spiegare le difficoltà che l'amministrazione ha incontrato nel rivolgere la propria attenzione all'Asia. Ciò non significa che la Casa Bianca di Biden abbia attribuito una bassa priorità all'Asia: al contrario, l'amministrazione ha lavorato energicamente per rafforzare le alleanze e i partenariati nell'Indo-Pacifico, vincere la competizione tecnologica tra Stati Uniti e Cina e, dal 2023, rafforzare i contatti diplomatici con Pechino. Ma le risorse statunitensi, compresi il tempo e l'energia del presidente e dei suoi più alti funzionari di politica estera, sono state spesso dirottate altrove. Queste distrazioni sarebbero state maggiori se non fosse che al Congresso esiste un sostegno bipartisan per contrastare la Cina e che il Dipartimento della Difesa ha ormai considerato la Cina come il suo principale avversario da quasi un decennio.

Gli ostacoli al cambiamento, e la sfida di superarli, sono stati ancora più chiari durante i precedenti quattro anni sotto Trump. Durante il suo mandato, Trump ha cercato di ridurre la misura in cui gli Stati Uniti si sono fatti carico della sicurezza europea e si sono impegnati in importanti operazioni militari in Medio Oriente. In entrambi i casi, ha incontrato una forte resistenza da parte della burocrazia della sicurezza nazionale, del Congresso e delle élite della politica estera.

Trump ha promesso di adottare un approccio più aggressivo se sarà eletto presidente nel 2024. Come hanno sottolineato media e think tank, potrebbe cercare di sostituire un gran numero di dipendenti pubblici con fedelissimi del partito.³¹⁷ Come discusso in precedenza, tuttavia, questo metodo ha dei limiti reali. Il processo di sostituzione di un gran numero di dipendenti pubblici non solo richiederebbe tempo e sarebbe disordinato, ma porterebbe anche a burocrazie meno efficaci. Se una seconda amministrazione Trump dovesse sostituire 500 manager di medio livello dell'intelligence con 500 manager di medio livello provenienti dalle aziende americane, la raccolta e l'analisi dell'intelligence statunitense ne risentirebbero probabilmente per la maggior parte del suo mandato. Alla

fine, i sostituti potrebbero imparare il loro lavoro. Nel processo, però, potrebbero acquisire alcune delle stesse opinioni dei loro predecessori. Inoltre, l'amministrazione Trump potrebbe faticare a trovare funzionari di alto e medio livello che condividano l'impegno a cambiare la politica estera degli Stati Uniti in un modo particolare. Chi è allineato con Trump

Gli esperti di politica estera sono divisi in diversi campi di politica estera in competizione tra loro,³¹⁸ quindi, anche se la sua amministrazione fosse in grado di trovare e installare nel governo un gran numero di funzionari di politica estera fedeli al presidente e burocraticamente competenti, essi potrebbero non essere in grado di adottare un programma coerente di cambiamento strategico.

In definitiva, è possibile che la strategia americana sia influenzata almeno tanto dal contesto interno quanto dalle pressioni del contesto globale, in particolare dalle forze istituzionali, politiche e intellettuali che agiscono sull'establishment della politica estera. Solo il più accanito devoto della scuola neorealista delle relazioni internazionali negherebbe che gli affari interni influenzino la politica estera. Ma i fattori interni possono essere ancora più importanti di quanto gli studiosi abbiano pensato. Senza grandi scosse al sistema, gli eventi esterni sono filtrati attraverso il paradigma strategico esistente, che diversi studiosi del periodo successivo alla Guerra Fredda hanno chiamato egemonia o primato liberale, e attraverso le istituzioni politiche e burocratiche che hanno sostenuto tale paradigma.³¹⁹ Con la pianificazione, la volontà politica, le giuste condizioni e la giusta crisi, tuttavia, il cambiamento è possibile, anche se richiede tempo.

NOTE

- 1 Charles F. Hermann, "Cambiare rotta: Quando i governi scelgono di riorientare la politica estera". *International Studies Quarterly* 34, no. 1, (marzo 1990): 3-21.
- 2 Dean Acheson, citato in Ken Young, "Revisiting NSC-68", *Journal of Cold War Studies* 15, n. 1 (inverno 2013): 3.
- 3 Samuel F. Wells, Jr., "Sounding the Tocsin: NSC 68 and the Soviet Threat", *International Security* 4, n. 2 (autunno 1979): 117.
- 4 Consiglio di sicurezza nazionale, *Obiettivi e programmi degli Stati Uniti per la sicurezza nazionale, NSC 68*. (Washington, DC: Casa Bianca, 1950), 3.
- 5 Paul Nitze, "Lo sviluppo dell'NSC 68" in "NSC 68 e la minaccia sovietica riconsiderata". *Sicurezza internazionale* 4, no. 4 (primavera 1980): 172.
- 6 Ken Young, "Revisiting NSC-68", *Journal of Cold War Studies* 15, no.1 (inverno 2013): 27, 30-31.
- 7 Joseph M. Siracusa, "NSC 68: A Reappraisal", *Naval War College Review* 33, n. 6 (novembre-dicembre 1980): 10.
- 8 Wells, Jr., "Sounding the Tocsin: NSC 68 e la minaccia sovietica", 117.
- 9 National Security Council, *United States Objectives and Programs for National Security, NSC 68* (Washington, DC: Casa Bianca, 1950), 30; Samuel F. Wells, Jr., "Sounding the Tocsin: NSC 68 and the Soviet Threat", *International Security* 4, n. 2 (autunno 1979): 125.
- 10 Alcuni resoconti revisionisti hanno sostenuto che l'NSC-68 non era una risposta ai pericoli percepiti dell'espansionismo sovietico e rifletteva invece preoccupazioni economiche relative a questioni come il "dollar gap". Ad esempio, si veda Curt Cardwell, *NSC 68 and the Political Economy of the Early Cold War* (Oxford: Oxford University Press, 2011).
- 11 Paul Nitze, citato in Ken Young, "Revisiting NSC-69", *Journal of Cold War Studies* 15, no.1 (inverno 2013): 21.
- 12 Steven Casey, "Vendere l'NSC-68: The Truman Administration, Public Opinion, and the Politics of Mobilization, 1950-51", *Diplomatic History* 29, no. 4 (settembre 2005): 665.

- 13 Sam Postbrief, "L'allontanamento dall'incrementalismo nella pianificazione strategica degli Stati Uniti: The Origins of NSC-68", *Naval War College Review* 33, n. 2 (marzo-aprile 1980): 49.
- 14 Wells, Jr., "Sounding the Tocsin: NSC 68 e la minaccia sovietica", 117.
- 15 George Kennan, citato in Samuel F. Wells, Jr., "Sounding the Tocsin: NSC 68 and the Soviet Threat", *International Security* 4, n. 2 (autunno 1979): 128; Rebecca Lissner, *Wars of Revelation: The Transformative Effects of Military Intervention on Grand Strategy* (Oxford: Oxford University Press, 2021), 34.
- 16 Wells, Jr., "Sounding the Tocsin: NSC 68 and the Soviet Threat", 136; Ken Young, "Revisiting NSC-69", *Journal of Cold War Studies* 15, no.1 (inverno 2013): 20. Sebbene entrambi abbiano contestato la cupa valutazione del NSC-68 sugli obiettivi sovietici, nessuno dei due si è opposto in modo inattaccabile a un aumento della spesa per la difesa, soprattutto se tale spesa fosse stata accompagnata da una minore dipendenza dalla deterrenza nucleare. Si veda Sam Postbrief, "Departure from Incrementalism in US Strategic Planning: The Origins of NSC-68", *Naval War College Review* 33, n. 2 (marzo-aprile 1980): 51; John Lewis Gaddis, *George F. Kennan: An American Life* (New York: Penguin, 2011), 398.
- 17 Wells, Jr., "Suonare il Tocsin: NSC 68 and the Soviet Threat", 135-136.
- 18 Rebecca Lissner, *Guerre di rivelazione: The Transformative Effects of Military Intervention on Grand Strategy (Gli effetti trasformativi dell'intervento militare sulla grande strategia)*. (Oxford: Oxford University Press, 2021), 34.
- 19 Samuel F. Wells, Jr., "Sounding the Tocsin: NSC 68 and the Soviet Threat", *International Security* 4, n. 2 (autunno 1979): 129; Paul Nitze, "The Development of NSC 68" in "NSC 68 and the Soviet Threat Reconsidered", *International Security* 4, no. 4 (primavera 1980): 176.
- 20 John Lewis Gaddis, *Strategie di contenimento: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (New York: Oxford University Press, 1982), 119.
- 21 Gaddis, *Strategie di contenimento*, 98.
- 22 Robert A. Taft, citato in John Lewis Gaddis, *Strategie di contenimento*, 120.
- 23 Herbert Hoover, citato in John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (New York: Oxford University Press, 1982), 119.
- 24 Gaddis, *Strategie di contenimento*, 120-121.
- 25 Sam Postbrief, "L'allontanamento dall'incrementalismo nella pianificazione strategica degli Stati Uniti: The Origins of NSC-68", *Naval War College Review* 33, n. 2 (marzo-aprile 1980): 39; John Lewis Gaddis, *George F. Kennan: An American Life* (New York: Penguin, 2011), 362-386.
- 26 Ken Young, "Revisiting NSC-69", *Journal of Cold War Studies* 15, no.1 (inverno 2013): 21-22.
- 27 Dean Acheson, *Present at the Creation: My Years in the State Department* (New York: W.W. Norton, 1969), 374.
- 28 Young, "Rivedere l'NSC-69", 19.
- 29 Wells, Jr., "Sounding the Tocsin", 130.
- 30 John Lewis Gaddis, *Strategie di contenimento*, 107; Young, "Revisiting NSC-69", 22.; Wells, Jr., "Sounding the Tocsin: NSC 68 and the Soviet Threat", 131; Sam Postbrief, "Departure from Incrementalism in US Strategic Planning: The Origins of NSC-68", *Naval War College Review* 33, n. 2 (marzo-aprile 1980): 48.
- 31 Wells, Jr., "Suonare il Tocsin", 130.
- 32 Gaddis, *George F. Kennan*, 391; Ken Young, "Revisiting NSC-69", *Journal of Cold War Studies* 15, no.1 (inverno 2013): 38.
- 33 John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment*, 93-94; Benjamin O. Fordham, "Domestic Politics, International Pressure, and Policy Change: The Case of NSC-68", *The Journal of Politics* 64, n. 1 (febbraio 2002): 67; Paul Nitze, "The Development of NSC 68" in "NSC 68 and the Soviet Threat Reconsidered", *International Security* 4, no. 4 (primavera 1980): 173; Sam Postbrief, "Departure from Incrementalism in US Strategic Planning: The Origins of NSC-68", *Naval War College Review* 33, no. 2 (marzo-aprile 1980): 49.

- 34 Young, "Rivisitazione dell'NSC-69", 12.
- 35 Young, "Rivisitazione dell'NSC-69", 13-14.
- 36 Wells, Jr., "Sounding the Tocsin", 128; e Steven Casey, "Selling NSC-68: The Truman Administration, Public Opinion, and the Politics of Mobilization, 1950-51", *Diplomatic History* 29, no. 4 (settembre 2005): 660; si veda anche Odd Arne Westad, "Contenere la Cina? NSC-68 as Myth and Dogma", *SAIS Review* 19, no. 1 (inverno-primavera 1999): 86-7.
- 37 Ernest May, *American Cold War Strategy: Interpreting NSC 68* (Bedford/St. Martin's, 1993), 43.
- 38 Edward W. Barrett, citato in John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment*, 119; Casey, "Selling NSC-68: The Truman Administration, Public Opinion, and the Politics of Mobilization, 1950-51", 660.
- 39 Gaddis, *Strategie di contenimento*, 108.
- 40 Casey, "Vendere l'NSC-68", 661.
- 41 Harry S. Truman, citato in John Lewis Gaddis, *Strategie di contenimento*, 122.
- 42 Casey, "Vendere l'NSC-68", 684.
- 43 Samuel F. Wells, Jr., "Sounding the Tocsin", 117, 126; Casey, "Selling NSC-68", 661-663.
- 44 Samuel F. Wells, Jr., "Sounding the Tocsin", 142. Il Committee on Present Danger era solo un esempio di come le élite influenzassero la politica estera degli Stati Uniti nell'era Truman. Cfr. Samuel F. Wells, Jr., "Suonare il Tocsin: NSC 68 and the Soviet Threat", *International Security* 4, n. 2 (autunno 1979): 145. Sulle origini del comitato, si veda Chad Levinson, "Partners in Persuasion: Extra-Governmental Organizations in the Vietnam War", *Foreign Policy Analysis* 17, no. 3 (luglio 2021): 11.
- 45 Wells, Jr., "Sounding the Tocsin", 137-138.
- 46 Alcuni studiosi hanno sostenuto che l'NSC-68 portò alla guerra di Corea, piuttosto che la guerra di Corea contribuì a realizzare il cambiamento strategico immaginato dai suoi autori. Ad esempio, si veda Benjamin O. Fordham, *Building the Cold War Consensus: The Political Economy of U.S. National Security Policy, 1949-51* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998). Questa linea di pensiero è stata respinta da altri studiosi in quanto "difficile da sostenere", "nel migliore dei casi, tenue" e come un'affermazione priva di prove che si basa sulla "dubbia ipotesi che gli effetti procedano invariabilmente da un'intenzione consapevole". Ken Young, "Revisiting NSC-69", *Journal of Cold War Studies* 15, no.1 (inverno 2013): 9; Joseph M. Siracusa, "NSC 68: A Reappraisal", *Naval War College Review* 33, no. 6 (novembre-dicembre 1980): 11; John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (New York: Oxford University Press, 1982), 109.
- 47 Marc Trachtenberg, "A 'Wasting Asset': American Strategy and the Shifting Nuclear Balance, 1949-1945", *International Security* 13, no. 3 (inverno 1988-1989): 17.
- 48 John Lewis Gaddis, *Strategie di contenimento: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (New York: Oxford University Press, 1982), 100.
- 49 Gaddis, *Strategie di contenimento*, 109.
- 50 Casey, "Vendere l'NSC-68", 667; Young, "Rivisitare l'NSC-68", 25.
- 51 Casey, "Vendere l'NSC-68", 667-668; Young, "Rivedere l'NSC-68", 25.
- 52 Wells, Jr., "Sounding the Tocsin", 140.
- 53 Robert Jervis, "L'impatto della guerra di Corea sulla guerra fredda", *The Journal of Conflict Resolution* 24, no. 4 (dicembre 1980): 58.
- 54 Rebecca Lissner, *Wars of Revelation: The Transformative Effects of Military Intervention on Grand Strategy* (Oxford: Oxford University Press, 2021), 35; Robert Jervis, "The Impact of the Korean War on the Cold War", 581-582.
- 55 Robert Jervis, "L'impatto della guerra di Corea sulla guerra fredda", 584-585.
- 56 Rebecca Lissner, *Guerre dell'Apocalisse*, 31.

- 57 Wells Jr., "Sounding the Tocsin", 123; Paul Nitze, "The Development of NSC 68", in "NSC 68 and the Soviet Threat Reconsidered", *International Security* 4, no. 4 (primavera 1980): 171; Gaddis, *Strategies of Containment*, 58; John A. Thompson, *A Sense of Power: The Roots of America's Global Role* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2015), 231.
- 58 Paul Nitze, "The Development of NSC 68" in "NSC 68 and the Soviet Threat Reconsidered", *International Security* 4, no. 4 (primavera 1980): 172; Ken Young, "Revisiting NSC-69", *Journal of Cold War Studies* 15, no.1 (Winter 2013): 19.
- 59 Consiglio di sicurezza nazionale, *Obiettivi e programmi degli Stati Uniti per la sicurezza nazionale, NSC 68*. (Washington, DC: Casa Bianca, 1950), 56.
- 60 Thompson, *Il senso del potere: le radici del ruolo globale dell'America*, 231.
- 61 Lissner, *Guerre dell'Apocalisse*, 44.
- 62 John Lewis Gaddis, "NSC 68 and the Problem of Means and Ends", in "NSC 68 and the Soviet Threat Reconsidered", *International Security* 4, no. 4 (primavera 1980): 165.
- 63 Rebecca Lissner, *Guerre di rivelazione: The Transformative Effects of Military Intervention on Grand Strategy (Gli effetti trasformativi dell'intervento militare sulla grande strategia)*. (Oxford: Oxford University Press, 2021,) 28.
- 64 John Lewis Gaddis, "NSC 68 and the Problem of Means and Ends", in "NSC 68 and the Soviet Threat Reconsidered", *International Security* 4, no. 4 (primavera 1980): 166; National Security Council, *United States Objectives and Programs for National Security, NSC 68* (Washington, DC: White House, 1950) 57, 61; Young, "Revisiting NSC-68," 16.
- 65 Marc Trachtenberg, "Un 'bene sprecato': American Strategy and the Shifting Nuclear Balance, 1949-1954", *International Security* 13, no. 3 (inverno 1988-1989): 31; Jervis, "The Impact of the Korean War on the Cold War", 580-581; Beatrice Heuser, "NSC 68 and the Soviet Threat: A New Perspective on Western Threat Perception and Policy Making", *Review of International Studies* 17, no. 1 (1991): 38- 39; National Security Council, *United States Objectives and Programs for National Security, NSC 68* (Washington, DC: White House, 1950), 17-18.
- 66 Wells, Jr., "Sounding the Tocsin", 119-120.
- 67 Wells, Jr., "Sounding the Tocsin", 119-120.
- 68 Gaddis, *Strategie di contenimento*, 100.
- 69 Paul Nitze, "Lo sviluppo dell'NSC 68" in "NSC 68 e la minaccia sovietica riconsiderata". *Sicurezza internazionale* 4, no. 4 (primavera 1980): 172.
- 70 Gaddis, *Strategie di contenimento*, 100-101.
- 71 Young, "Rivisitazione dell'NSC-69", 30.
- 72 Young, "Revisiting NSC-69", 27, 30-31.
- 73 Gaddis, *Strategie di contenimento*, 132-134, 146-147; Trachtenberg, "A 'Wasting Asset'", 35-37.
- 74 Gaddis, *Strategie di contenimento*, 144.
- 75 Jervis, "L'impatto della guerra di Corea sulla guerra fredda", 586-587; Gaddis, *Strategie di contenimento*, 239.
- 76 Lissner, *Guerre di rivelazione*, 54. Alcuni hanno sostenuto che, ironia della sorte, questi spostamenti negli Stati Uniti hanno portato anche a un nuovo rafforzamento militare dell'Unione Sovietica. Si veda Wells, Jr., "Sounding the Tocsin", 158.
- 77 Lissner, *Guerre dell'Apocalisse*, 42.
- 78 Gaddis, *Strategie di contenimento*, 203.
- 79 Lyndon B. Johnson, "Remarks at the Defense Department Cost Reduction Week Ceremony", *The American Presidency Project*, 21 luglio 1964, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-defense-department-cost-reduction-week-ceremony>.
- 80 Cfr. Gaddis, *Strategie di contenimento*, 239; John Lewis Gaddis, "NSC 68 and the Problem of Means and Ends", in "NSC 68 and the Soviet Threat Reconsidered", *International Security* 4, no. 4 (primavera 1980): 170.
- 81 Young, "Revisiting NSC-69", 4, 12.

- 82 Martin Calhoun, "U.S. Military Spending, 1945-1996", *Center for Defense Information*, 9 luglio 1996, <http://academic.brooklyn.cuny.edu/history/johnson/milspend.htm>.
- 83 "I nomi del personale della guerra del Vietnam 1945 - 1975", *Defense Manpower Data Center e American War Library*, <https://www.americanwarlibrary.com/vietnam/vwatl.htm>.
- 84 Larry Berman, *Planning A Tragedy: The Americanization of the War in Vietnam*, (New York: W. W. Norton, 1982) 121, 152; David M. Barrett, "The Mythology Surrounding Lyndon Johnson, His Advisers, and the 1965 Decision to Escalate the Vietnam War", *Political Science Quarterly* 103, no. 4 (inverno 1988-1989): 47-73.
- 85 Simon Serfaty, "L'eredità di Kissinger: Old Obsessions and New Look", *The World Today* 33, no.3 (marzo 1977): 81-89.
- 86 John A. Farrell, *Richard Nixon: The Life* (Vintage, 2017).
- 87 Jussi Hanhimaki, "Vendere il 'decente intervallo': Kissinger, Triangular Diplomacy, and the End of the Vietnam War, 1971-73", *Diplomacy & Statecraft* 14, no. 1 (1 marzo 2003): 159-94; Farrell, *Richard Nixon*.
- 88 Gregory A. Daddis, *Withdrawal: Reassessing America's Final Years in Vietnam*, 1a edizione (New York, NY: Oxford University Press, 2017).
- 89 B. Drummond Ayres Jr., "Abrams Opposes Early Cutback in Viet Troops", *Los Angeles Times*, 14 gennaio 1969; B. Drummond Ayres Jr., "U.S. Officers in Saigon Cool to G.I. Pullout Soon; Opposition to Withdrawal of Any American Soldiers Before July Reported", *New York Times*, 15 gennaio 1969, <https://www.nytimes.com/1969/01/15/archives/us-officers-in-saigon-cool-to-gi-pullout-soon-opposition-to.html>.
- 90 Daddis, *Ritiro*, capitoli 1-2.
- 91 Daddis, *Ritiro*, capitoli 1-2.
- 92 Daddis, *Ritiro*, capitoli 1-2.
- 93 Daddis, *Ritiro*, capitoli 1-2.
- 94 Hanhimaki, "Vendere l'intervallo decente".
- 95 Generale Creighton Abrams, "Abrams Messages #3303", *Center for Military History*, 2 giugno 1969; Daddis, *Ritiro*.
- 96 George C. Herring, *From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations Since 1776* (Oxford University Press, 2003), capitolo 17; e Megan Reiss, "Strategic Calculations in Times of Austerity: Richard Nixon", in Peter Feaver (ed), *Strategic Retrenchment and Renewal in the American Experience*, Army War College, Carlisle Barracks, PA, Strategic Studies Institute, 2014.
- 97 Herring, *Dalla colonia alla superpotenza*.
- 98 Herring, *Dalla colonia alla superpotenza*; Farrell, *Richard Nixon*.
- 99 Melvin Laird Report to the President, 13 marzo 1969, Folder 13, Box 70, NSC Files, Vietnam Subject Files, RNL; Dale Van Atta, *With Honor: Melvin Laird in War, Peace, and Politics*, (Wisconsin: University of Wisconsin Press, 2008).
- 100 Daddis, *Ritiro*.
- 101 Julian E. Zelizer, "Il Congresso e la politica del ritiro delle truppe", *Storia diplomatica* 34, no. 3 (giugno 2010): 529-541.
- 102 Randall B. Woods, "La colomba di Dixie: J. William Fulbright, the Vietnam War, and the American South", in Randall B. Woods, *Vietnam and the American Political Tradition: The Politics of Dissent* (New York: Cambridge University Press, 2003).
- 103 Thomas Schwartz, *A Henry Kissinger e il potere americano: A Political Biography* (New York: Hill and Wang, 2020).
- 104 Farrell, *Richard Nixon*.
- 105 Hanhimaki, "Selling the 'Decent Interval'"; Daddis, *Withdrawal*; Farrell, *Richard Nixon*.

- 106 Hanhimaki, "Selling the 'Decent Interval'"; Farrell, *Richard Nixon*; Herring, *From Colony to Superpower*; e Reiss, "Strategic Calculations in Times of Austerity".
- 107 Herring, *From Colony to Superpower*; Neil Sheehan, "Vietnam Archive: Pentagon Study Traces 3 Decades of Growing U.S. Involvement", *New York Times*, 13 giugno 1971, <https://www.nytimes.com/1971/06/13/archives/vietnam-archive-pentagon-study-traces-3-decades-of-growing-u-s.html>.
- 108 Zelizer, "Il Congresso e la politica del ritiro delle truppe", *Storia diplomatica* 34, no. 3 (giugno 2010): 529-541.
- 109 Zelizer, "Il Congresso e la politica del ritiro delle truppe".
- 110 Julian Zelizer, "Come il Congresso ci ha fatto uscire dal Vietnam", *The American Prospect*, 19 febbraio 2007, <https://prospect.org/features/congress-got-us-vietnam>.
- 111 Tom Rosentel e Jodie Allen, "Polling Wars: Hawks vs. Doves", *Pew Research Center*, 23 novembre 2009, <https://www.pewresearch.org/2009/11/23/polling-wars-hawks-vs-doves>.
- 112 Farrell, *Richard Nixon*.
- 113 Farrell, *Richard Nixon*, 369.
- 114 Farrell, *Richard Nixon*; Richard Nixon, "Address to the Nation on the Situation in Southeast Asia", The American Presidency Project, 7 aprile 1971, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-the-nation-the-situation-southeast-asia-0>.
- 115 Hanhimaki, "Selling the 'Decent Interval'"; Thomas Schwartz, *A Henry Kissinger and American Power: A Political Biography* (New York: Hill and Wang, 2020); Department of State, "Foreign Relations of the United States, 1969-1976", 251.
- 116 Hanhimaki, "Selling the 'Decent Interval'"; Daddis, *Withdrawal*.
- 117 Hanhimaki, "Selling the 'Decent Interval'"; Daddis, *Withdrawal*.
- 118 Hanhimaki, "Vendere il 'Decent Interval'";.
- 119 "I nomi del personale della guerra del Vietnam 1945-1975", *Defense Manpower Data Center e American War Library*, <https://www.americanwarlibrary.com/vietnam/vwatl.html>.
- 120 Bernard Rostker, "The Evolution of the All-Volunteer Force", *RAND Corporation*, 2006, https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB9195.html.
- 121 Rostker, "L'evoluzione della Forza Volontaria".
- 122 Richard Lock-Pullan, "'An Inward Looking Time': The United States Army, 1973-1976", *The Journal of Military History* 67, no. 2, (aprile 2003): 483-511.
- 123 Lock-Pullan, "Un tempo che guarda verso l'interno".
- 124 Zelizer, "Il Congresso e la politica del ritiro delle truppe".
- 125 Zelizer, "Il Congresso e la politica del ritiro delle truppe".
- 126 Zelizer, "Il Congresso e la politica del ritiro delle truppe".
- 127 Dipartimento di Stato, "Relazioni estere degli Stati Uniti, 1969-1976", 135-155.
- 128 Mark Moyar, "Grand Strategy after the Vietnam War", *Orbis* 53, no. 4 (agosto 2009): 591-610,
- 129 Moyar, "La grande strategia dopo la guerra del Vietnam".
- 130 Moyar, "La grande strategia dopo la guerra del Vietnam".
- 131 Ashley Deeks, "Il Congresso può limitare costituzionalmente il ritiro delle truppe da parte del Presidente?", *Lawfare*, 6 febbraio 2019, <https://www.lawfareblog.com/can-congress-constitutionally-restrict-presidents-troop-withdrawals>.
- 132 "1976 Democratic Party Platform", The American Presidency Project, 12 luglio 1976, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/1976-democratic-party-platform>.
- 133 "Documenti pubblici dei presidenti: Jimmy Carter. Book 1", *University of Michigan*, 343; Michael Mazarr, Jennifer Smith e William Taylor Jr, "U.S. Troop Reductions from Korea, 1970-1990", *The Journal of East Asian Affairs*, 4, No. 2 (Summer/Fall 1990): 256-286.

- 134 Cyrus Vance, *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy*, (New York: Simon and Schuster, 1983), 128.
- 135 Aaron Savage Brown, "I dolori del ritiro: Carter and Korea, 1976-1980" (tesi di laurea: North Carolina State University, 2011); e "Presidential Statement: Carter's Request to Congress for Aid to Korea", *CQ Almanac 1977*, 33a ed., 62-E-63-E. Washington, DC: *Congressional Quarterly*, 1978. <http://library.cqpress.com/cqalmanac/cqal77-863-26256-1200640>.
- 136 Richard Holbrooke, "Escaping The Domino Trap", *New York Times Magazine*, 7 settembre 1975, <https://www.nytimes.com/1975/09/07/archives/escaping-the-domino-trap-after-the-debacle-in-vietnam-where-dowe.html>.
- 137 Toby Luckhurst, "The DMZ 'Gardening Job' That nearly Sparked a War", *BBC News*, 21 agosto 2019, <https://www.bbc.com/news/world-asia-49394758>; Robert Risch, *U.S. Ground Force Withdrawal from Korea: A Case Study in National Security Decision-Making*, Foreign Service Institute, 24th Seminar in National and International Affairs, 1982, 18.
- 138 Don Oberdorfer, "La collina della Carta", in *Le due Coree: A Contemporary History*, (New York: Basic Books, 2013).
- 139 Lyong Choi, "Diritti umani, protesta popolare e il piano di Jimmy Carter di ritirare le truppe statunitensi dalla Corea del Sud", *Storia diplomatica* 41, no. 5, (novembre 2017).
- 140 Patrick Thomsen, "Rewriting History in South Korea", *The Diplomat*, 20 novembre 2015, <https://thediplomat.com/2015/11/rewriting-history-in-south-korea/>.
- 141 Tae Hwan Ok, "President Carter's Korean Withdrawal Policy" (tesi di dottorato, Loyola University of Loyola Chicago, 1989), 17, https://ecommons.luc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3712&context=luc_diss.
- 142 Hwan Ok, "La politica di ritiro dalla Corea del Presidente Carter".
- 143 Hwan Ok, "La politica di ritiro dalla Corea del Presidente Carter".
- 144 I funzionari dell'amministrazione studiarono attentamente il documento e conclusero che non potevano suggerire alcuna opzione diversa dal ritiro delle truppe di terra. Cyrus Vance, *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy*, (New York: Simon and Schuster, 1983).
- 145 Riunione dell'NSC, 27 aprile 1977, NSA, SM, FE, Box 3, JCL. In: Scott Kauffman, *Plans Unraveled: The Foreign Policy of the Carter Administration*, (Illinois: Northern Illinois University Press, 2009), 68.
- 146 Kauffman, *Piani svelati*, 101.
- 147 George Packer, *Il nostro uomo: Richard Holbrooke and the End of the American Century*, (New York: Knopf, 2020), 168.
- 148 Joe Wood, "Persuadere un presidente: Jimmy Carter and American Troops in Korea", *Kennedy School of Government Case Study* (1996): 99.
- 149 Oberdorfer, "La collina della Carta".
- 150 Oberdorfer, "La collina della Carta".
- 151 Wood, "Persuadere un presidente".
- 152 Oberdorfer, "La collina della Carta".
- 153 Hwan Ok, "La politica di ritiro dalla Corea del Presidente Carter".
- 154 Eric B. Setzekorn, "Rivolta politica: Army Opposition to the Korea Withdrawal Plan", *Parameters* 48, no. 3 (2018): 10.
- 155 Setzekorn, "Rivolta politica", 12.
- 156 Setzekorn, "Rivolta politica", 12, 14.
- 157 "Generale sul tappeto", *Time Magazine*, 30 aprile 1977.
- 158 Hwan Ok, "La politica di ritiro dalla Corea del Presidente Carter".
- 159 George C. Wilson, "Tough, Blunt, No-Nonsense Soldier", *Washington Post*, 20 maggio 1977, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1977/05/20/tough-blunt-no-nonsense-soldier/8b0fa42b-8090-4c81-826b-8372561df4b7/>.
- 160 Hwan Ok, "Politica di ritiro della Corea", 47-51.

- 161 Wood, "Persuadere un presidente".
- 162 William H. Gleysteen Jr., *Massive Entanglement, Marginal Influence: Carter e la Corea in crisi*. (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1999): 22.
- 163 Robert Rich, "Intervista con Robert G. Rich Jr", intervistato da Thomas Dunnigan, *Progetto di Storia orale del Dipartimento di Stato*, gennaio 1994: 20.
- 164 Hwan Ok, "La politica di ritiro dalla Corea del Presidente Carter", 71-72.
- 165 Eric B. Setzekorn, "Rivolta politica: Army Opposition to the Korea Withdrawal Plan", *Parameters* 48, no. 3 (2018): 24.
- 166 Cyrus Vance, *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy*, (New York: Simon and Schuster, 1983), 128-129.
- 167 Wood, "Persuadere un Presidente", 104.
- 168 Wood, "Persuadere un presidente", 105.
- 169 Betty Glad, *An Outsider in the White House: Jimmy Carter, His Advisors, and the Making of American Foreign Policy* (Ithaca: Cornell University Press, 2009), 36.
- 170 Thomas Stern, "Intervista con l'onorevole Morton J. Abramowitz, 2011", *The Association for Diplomatic Studies and Training Foreign Affairs Oral History Project*, 10 aprile 2007.
- 171 Oberdorfer, "La collina della Carta".
- 172 "Memorandum per Cyrus Vance, Harold Brown e Zbigniew Brzezinski", di Richard Holbrooke, Morton Abramowitz, Michael Armacost e Michel Oksenberg, 4 aprile 1978, Biblioteca Jimmy Carter.
- 173 "Memorandum per Cyrus Vance, Harold Brown e Zbigniew Brzezinski".
- 174 Michael Mazarr, Jennifer Smith e William Taylor Jr., "U.S. Troop Reductions from Korea, 1970-1990", *The Journal of East Asian Affairs*, 4, No. 2 (Summer/Fall 1990): 256-286.
- 175 Wood, "Persuadere un presidente", 105.
- 176 Larry Niksch, "Il ritiro delle truppe statunitensi dalla Corea del Sud: Carenze del passato e prospettive future". *Asian Survey* 21, no. 3 (marzo 1981), 326-328.
- 177 Memorandum per il Segretario della Difesa da Russell Murray, Assistente del Segretario della Difesa, Analisi e Valutazione dei Programmi, Oggetto: PRM-45, 6 giugno 1979, Top Secret. Archivio della sicurezza nazionale.
- 178 Aaron Savage Brown, "I dolori del ritiro: Carter and Korea, 1976-1980" (tesi di laurea: North Carolina State University, 2011), 31, <https://repository.lib.ncsu.edu/bitstream/handle/1840.16/6853/etd.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- 179 Savage Brown, "I dolori del ritiro".
- 180 Gaddis Smith, *Morality, Reason & Power: American Diplomacy in the Carter Years* (New York: Hill and Wang, 1986), 104.
- 181 Kaufman, *Piani svelati*, 68.
- 182 Savage Brown, "I dolori dell'astinenza", 58.
- 183 Robert Rich, "Intervista con Robert G. Rich Jr", intervistato da Thomas Dunnigan, *State Department Oral History Project*, gennaio 1994.
- 184 Rajan Menon e William Ruger, "L'allargamento della NATO e la grande strategia degli Stati Uniti: Una valutazione netta". *Politica internazionale* 57, no. 3 (giugno 2020): 372.
- 185 Ad esempio, si veda Madeleine Albright, "Dichiarazione sulla ratifica del Senato all'allargamento della NATO", 30 aprile 1998, <https://1997-2001.state.gov/statements/1998/980430d.html>. Si veda anche Bill Clinton, "Statement on Senate Approval of NATO Enlargement", 30 aprile 1998, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/WCPD-1998-05-04/pdf/WCPD-1998-05-04-Pg748-2.pdf>.
- 186 Bill Clinton, "President Truman 50th Anniversary Speech" (discorso, Washington, D.C., 25 ottobre 1995), C-SPAN, <https://www.c-span.org/video/?68170-1/president-truman-50th-anniversary-speech>.
- 187 Anthony Lake, "Dal contenimento all'allargamento" (discorso tenuto a Washington D.C. il 21 settembre 1993), Johns Hopkins University School of Advanced International Studies.
- 188 Lake, "Dal contenimento all'allargamento".

- 189 Strobe Talbott, "Why NATO Should Grow", *New York Review of Books*, 10 agosto 1995, <https://www.nybooks.com/articles/1995/08/10/why-nato-should-grow>.
- 190 "Studio sull'allargamento della NATO", NATO, 3 settembre 1995, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm.
- 191 Piki Ish-Shalom, *Democratic Peace: A Political Biography* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013); Rasmus Sinding Søndergaard, "Bill Clinton's 'Democratic Enlargement' and the Securitization of Democracy Promotion", *Diplomacy & Statecraft* 26, no. 3 (2015): 534-551.
- 192 Presidente Bill Clinton, "Osservazioni al Consiglio Nord Atlantico" (discorso a Bruxelles, 10 gennaio 1994), NATO, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-north-atlantic-council-brussels-0>.
- 193 Talbott, "Perché la NATO dovrebbe crescere".
- 194 Memorandum, "Anthony Lake a Bill Clinton, 13 ottobre 1994", citato in Sergey Radchenko, "Nothing but Humiliation for Russia: Moscow and NATO's Eastern Enlargement, 1993-1995", *Journal of Strategic Studies* 43, nos. 6-7 (2020): 800.
- 195 Ad esempio, nel settembre 1994 Talbott ha messo in guardia dal procedere in modo così brusco "che l'espansione della NATO, quando avverrà, sarà per definizione una punizione, o un 'neo-contenimento', dell'Orso cattivo". Memorandum, "Strobe Talbott to Warren Christopher", 12 settembre 1994, citato in M.E. Sarotte, *Not One Inch: America, Russia, and the Making of the Post-Cold War Stalemate* (New Haven: Yale University Press, 2021), 195.
- 196 Stephen Kinzer, "NATO Favors U.S. Plan for Ties With the East, but Timing Is Vague", *New York Times*, 22 ottobre 1993, <https://www.nytimes.com/1993/10/22/world/nato-favors-us-plan-for-ties-with-the-east-but-timing-isvague.html>; William J. Perry, *My Journey at the Nuclear Brink* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2015), 127; James Goldgeier, *Not Whether But When: The US Decision to Enlarge NATO* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 1999), 126-127; Sarotte, "How to Enlarge NATO: The Debate Inside the Clinton Administration, 1993-1995", *International Security* 44, n. 1 (estate 2019): 14.
- 197 Goldgeier, *Non se ma quando*, 158.
- 198 Ronald D. Asmus, *Opening NATO's Door* (New York: Columbia University Press, 2002), 44-45; Goldgeier, *Not Whether But When*, 136-137.
- 199 John Lewis Gaddis, "History, Grand Strategy and NATO Enlargement", *Global Politics and Security* 40, n. 1 (1998): 145.
- 200 "NATO Expansion, Ready or Not", *New York Times*, 15 maggio 1997, <https://www.nytimes.com/1997/05/15/opinion/nato-expansion-ready-or-not.html>; Thomas Friedman, "Foreign Affairs; Now a Word From X", *New York Times*, 2 maggio 1998, <https://www.nytimes.com/1998/05/02/opinion/foreign-affairs-now-a-word-from-x.html>.
- 201 George F. Kennan, "A Fateful Error", *New York Times*, 5 febbraio 1997, <https://www.nytimes.com/1997/02/05/opinion/a-fateful-error.html>; Sam Nunn e Brent Scowcroft, "NATO: A Debate Recast", *New York Times*, 4 febbraio 1998, A23, <https://www.nytimes.com/1998/02/04/opinion/nato-a-debate-recast.html>.
- 202 David Hoffman, "Yeltsin Links Bigger NATO to New War", *Washington Post*, 9 settembre 1995, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1995/09/09/yeltsin-links-bigger-nato-tonew-war/c4e013ff-8c88-42a9-a79d-fdc14c9de6a3>.
- 203 Svetlana Savranskaya e Tom Blanton, "NATO Expansion; What Gorbachev Heard", National Security Archive, Briefing Book #613, 12 dicembre 2017, <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early>. Per il dibattito sul fatto che l'Occidente si sia impegnato a non espandere la NATO, si veda Mark Kramer, "The Myth of a No- NATO-Enlargement Pledge to Russia", *Washington Quarterly* 32, no. 2 (aprile 2009): 39-60; Mary Elise Sarotte, "Not One Inch Eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbaciov e l'origine dell'allargamento della Russia". Resentment towards NATO Enlargement in February 1990", *Storia diplomatica* 34, n. 1 (gennaio 2010): 119-140; Joshua R. Itzkowitz Shiffrin, "Deal or No Deal? The End of the Cold War and the U.S. Offer to Limit NATO Expansion", *International Security* 40, no. 4 (primavera 2016): 7-44.
- 204 M.E. Sarotte, *Not One Inch* (New Haven: Yale University Press, 2021), 69 e 79.
- 205 Asmus, *Opening NATO's Door*, 24-25; Goldgeier, *Not Whether But When*, 20.
- 206 Goldgeier, *Non se ma quando*, 139.

- 207 James A. Baker III, "Expanding to the East: A New NATO", *Los Angeles Times*, 5 dicembre 1993, <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1993-12-05-op-64339-story.html>; Henry Kissinger, "Expand NATO Now", *Washington Post*, 19 dicembre 1994, <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1994/12/19/expand-nato-now/f1f0b4ed-56ee-4e5b-84bae19a07a9997/>; Zbigniew Brzezinski, "Zbigniew Brzezinski Testifies on NATO Enlargement", United States Information Service, 10 ottobre 1997, <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/zbignato.htm>.
- 208 Newt Gingrich e Dick Armey, "Republican Contract with America", 27 settembre 1994, <http://media.mcclatchydc.com/static/pdf/1994-contract-with-america.pdf>; Lawrence J. Korb, "Who's in Charge Here? National Security and the Contract with America", *The Brookings Review* 13, no. 4 (autunno 1995): 4-7.
- 209 Goldgeier, *Non se ma quando*, 61-62, 100-101.
- 210 Presidente Bill Clinton, "Remarks to the People of Detroit" (discorso a Detroit, Michigan, 22 ottobre 1996), <https://www.nato.int/docu/speech/1996/s961022a.html>; Goldgeier, *Not Whether But When*, 106.
- 211 William Hartung, *Profeti di guerra: Lockheed Martin e la creazione del complesso militare-industriale* (New York: Bold Type Books, 2012), 193-6; Goldgeier, *Not whether but when*, 137-8.
- 212 Goldgeier, *Non se ma quando*, 62-71.
- 213 George Packer, *Il nostro uomo: Richard Holbrooke and the End of the American Century* (New York: Knopf, 2019), 321.
- 214 Goldgeier, *Non se ma quando*, 71; M.E. Sarotte, *Non un pollice*, 206-208.
- 215 Asmus, *Opening NATO's Door*, 107, 175-211.
- 216 Asmus, *Opening NATO's Door*, 100, 104-5.
- 217 Goldgeier, *Non se ma quando*, 92.
- 218 Asmus, *Opening NATO's Door*, 216.
- 219 Helen Dewar, "Senate Approves Expansion of NATO", *Washington Post*, 1 maggio 1998, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1998/05/01/senate-approves-expansion-of-nato/38dded71-978c-475a-8852-58f5e285e72>.
- 220 Ronald Asmus, Richard Kugler e F. Stephen Larrabee, "Quanto costerà l'allargamento della NATO?". *Survival* 38, no. 3 (autunno 1996): 5-26, <https://www.rand.org/pubs/reprints/RP622.html>; Michael Mandelbaum, "Preservare la nuova pace: The Case Against NATO Expansion", *Foreign Affairs*, maggio/giugno 1995, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/1995-05-01/preserving-new-peace>.
- 221 Dana Priest, "Foreign Network", *Washington Post*, 18 novembre 2005, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2005/11/18/foreign-network-at-front-of-cias-terror-fight/b15b27dd-8de2-441e-9eb5-8509770a1d53>.
- 222 Steve Niva, "La violenza che scompare: JSOC and the Pentagon's new cartography of networked warfare", *Journal of Peace Research* 44, no. 3 (2013): 197; Sean D. Naylor, "Inside the Pentagon's Manhunting Machine", *The Atlantic*, 28 agosto 2015, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/08/jsoc-manhunt-special-operations-pentagon/402652>.
- 223 "Dichiarazione della Commissione Rice sull'11 settembre", *CNN*, 19 maggio 2004, <https://www.cnn.com/2004/ALLPOLITICS/04/08/rice.transcript>.
- 224 Karli Johnston, "Contractor militari privati: Lessons Learned in Iraq and Increased Accountability in Afghanistan", *Georgetown Journal of International Affairs* 10, n. 2 (2009): 93-99.
- 225 Elaine Kamarck, "9/11 and the Reinvention of the US Intelligence Community", Brookings (blog), 27 agosto 2021, <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2021/08/27/9-11-and-the-reinvention-of-the-u-s-intelligence-community>.
- 226 Lauren C. Clark, "Le lotte statutarie delle agenzie amministrative: IL DIRETTORE DELL'INTELLIGENCE NAZIONALE E LA CIA IN UN MONDO POST 11 SETTEMBRE". *Administrative Law Review* 62, no. 2 (2010): 545-72, 546; "Missione/Visione del NCTC", consultato a gennaio 11, 2022, <https://www.dni.gov/index.php/nctc-who-we-are/mission-vision>.

- 227 Todd Masse e William Krouse, "L'FBI: Past, Present, and Future", *Congressional Research Service* (2003): 49, <https://irp.fas.org/crs/RL32095.pdf>; David Kilcullen, Matt Porter e Carlos Burgos, "US Government Counterinsurgency Guide", *Dipartimento di Stato*, 30, 50, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/119629.pdf>; Nina M. Serafino, "In breve: Bureau of Conflict and Stabilization Operations (CSO) del Dipartimento di Stato", *Congressional Research Service* (10 ottobre 201): 2, <https://sgp.fas.org/crs/row/R42775.pdf>.
- 228 Thomas Kean e Lee Hamilton, *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*, vol. 3 (Government Printing Office, 2004), 408.
- 229 Kilcullen, Porter e Burgos, "Guida alla controinsurrezione", 30, 50.
- 230 Michael J. Mazarr, *Leap of Faith: Hubris, Negligence, and America's Greatest Foreign Policy Tragedy*, (New York: PublicAffairs, 2019), 123.
- 231 Mazarr, *Leap of Faith*, 123; Donald Rumsfeld, *Known and Unknown*, 342.
- 232 James Mann, *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, First Edition (New York, N.Y.: Penguin Publishing Group, 2004), 303.
- 233 Dipartimento di Stato, "Strategia nazionale per la lotta al terrorismo".
- 234 Mann, "L'ascesa dei Vulcaniani", 312.
- 235 "A National Security Strategy for a Global Age", Casa Bianca, <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss2000.pdf?ver=vuu1vGikFVV1HusDPL21Aw%3d%3d>; Condoleezza Rice, "Campaign 2000: Promoting the National Interest", *Foreign Affairs* (gennaio/febbraio 2000).
- 236 Mann, "L'ascesa dei Vulcaniani", 312.
- 237 Mann, "L'ascesa dei Vulcaniani", 362.
- 238 Mann, "L'ascesa dei Vulcaniani", 312.
- 239 "Excerpts From 1992 Draft 'Defense Planning Guidance'", *Public Broadcasting Station*, <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/iraq/etc/wolf.html>.
- 240 "President Bush Delivers State of the Union Address" (discorso, Washington, D.C. 2002), State of the Union Address, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>.
- 241 Mann, "L'ascesa dei Vulcaniani", 363.
- 242 Bush, "La strategia di sicurezza nazionale degli Stati Uniti d'America", 3.
- 243 Dipartimento di Stato, "Strategia nazionale per la lotta al terrorismo".
- 244 Eric V. Larson et al., "Defense Planning in a Time of Conflict: A Comparative Analysis of the 2001-2014 Quadrennial Defense Reviews, and Implications for the Army", *Rand Corporation*, 13.
- 245 Christopher Kojm, intervista personale di Sahil Lauji, virtuale, 22 ottobre 2021.
- 246 Loch K. Johnson, *National Security Intelligence*, 2nd edition (Cambridge, UK Malden, MA: Polity, 2017), 32; Helen Fessenden, "The Limits of Intelligence Reform", *Foreign Affairs* 84, no. 6 (2005): 106-20, 118.
- 247 Charlie Savage, "George W. Bush Made Retroactive N.S.A. 'Fix' After Hospital Room Showdown", *New York Times*, 21 settembre 2015, <https://www.nytimes.com/2015/09/21/us/politics/george-w-bush-made-retroactive-nsa-fix-after-hospital-room-showdown.html>.
- 248 Savage, "George W. Bush ha fatto una "correzione" retroattiva dell'NSA dopo la resa dei conti nella stanza dell'ospedale".
- 249 Brendan Ballou, "Why America's Nation Building Office Failed and What Congress Had to Do With It", *International Journal of Security and Development*, n. 1 (24 settembre 2014): 3; Bureau of Public Affairs Department Of State, The Office of Electronic Information, "About S/CRS" (18 settembre 2008), <https://2001-2009.state.gov/s/crs/c12936.htm>.
- 250 "Il sostegno del Pakistan ai Talebani: What to know", *Council on Foreign Relations*, 15 agosto 2021, <https://www.cfr.org/article/pakistans-support-taliban-what-know>.
- 251 "Afghanistan: Karzai chiede alla coalizione guidata dagli Stati Uniti di cambiare la strategia contro il terrorismo", *Radio Free Europe*, 21 settembre 2005, <https://www.globalsecurity.org/military/library/news/2005/09/mil-050921-rferl01.htm>.

- 252 Ali Balci e Murat Yesiltas, "La nuova politica mediorientale della Turchia: The Case of the Meeting of the Foreign Ministers of Iraq's Neighboring Countries", *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies* 29, no. 4 (2006): 18.
- 253 The Associated Press, "US, Britain and Spain Abandon Resolution", *Global Policy Forum*, 17 marzo 2003, <https://archive.globalpolicy.org/component/content/article/167-attack/35373.html>.
- 254 Nicholas J. Wheeler, "La dottrina Bush: The Dangers of American Exceptionalism in a Revolutionary Age", *Asian Perspective* (2003), 183-216. 212; Ewen MacAskill e Julian Borger, "Iraq War Was Illegal and Breached UN Charter, Says Annan", *The Guardian*, 16 settembre 2004, sec. Notizie dal mondo, <https://www.theguardian.com/world/2004/sep/16/iraq.iraq>.
- 255 "Sicurezza nazionale e diritti umani - Amnesty International USA", <https://www.amnestyusa.org/issues/national-security>; "Le libertà civili dopo l'11 settembre: The ACLU Defends Freedom", <https://www.aclu.org/other/civil-liberties-after-9-11-aclu-defends-freedom>.
- 256 Brendan W. McGarry e Emily M. Morgenstern, "Overseas Contingency Operations Funding: Background and Status", *Congressional Research Service*, 6 settembre 2019, 10, <https://sgp.fas.org/crs/natsec/R44519.pdf>.
- 257 Heeley et al., "Counterterrorism Spending: Protecting America While Promoting Efficiencies and Accountability", *Stimson*, 16 maggio 2018, 5, https://www.stimson.org/wp-content/files/file-attachments/CT_Spending_Report_0.pdf.
- 258 "Washington Post Poll: Attacks on Afghanistan", *Washington Post*, 8 ottobre 2001, <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/polls/vault/stories/data100801.htm>.
- 259 "Washington Post Poll: Attacks on Afghanistan"; Kevin Pobst, "The Aftereffects of September 11 What the Polls Tell Us", *Social Education* 66, no. 2 (2002), <http://www.socialstudies.org/sites/default/files/publications/se/6602/660204.html>; "Washington Post-ABC News Poll: Start of Iraqi War", *Washington Post-ABC News*, 21 marzo 2003 <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/polls/vault/stories/data032103.htm>.
- 260 "Washington Post-ABC News Poll: Dept. of Homeland Security", *Washington Post-ABC News*, 11 giugno 2002, <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/polls/vault/stories/data061102.htm>.
- 261 Christopher Kojm, intervista personale di Sahil Lauji, virtuale, 22 ottobre 2021; Mann, *Rise of the Vulcans*, 299.
- 262 Ufficio Affari Pubblici, "La guerra globale al terrorismo: The First 100 Days", Dipartimento di Stato, <https://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/wh/6947.htm>.
- 263 Dipartimento di Stato, "La guerra globale al terrorismo".
- 264 Charles F. Hermann, "Cambiare rotta: Quando i governi scelgono di riorientare la politica estera", *International Studies Quarterly* 34, n. 1 (marzo 1990): 13.
- 265 John P. Kotter, "Leading Change: Why Transformation Efforts Fail", *Harvard Business Review*, maggio-giugno 1995, <https://hbr.org/1995/05/leading-change-why-transformation-efforts-fail-2>; David A. Garvin e Michael A. Roberto, "Change Through Persuasion" *Harvard Business Review*, febbraio 2005, <https://hbr.org/2005/02/change-through-persuasion>.
- 266 Michael J. Mazarr, *Leap of Faith: Hubris, Negligence, and America's Greatest Foreign Policy Tragedy* (New York: PublicAffairs, 2019).
- 267 Stephen Ross, "La teoria economica dell'agenzia: The Principal's Problem", *The American Economic Review*, 63, n. 2, (1973), 134-39, <http://www.jstor.org/stable/1817064>.
- 268 Connie Bruck, "Why Obama Has Failed to Close Guantanamo", *New Yorker*, 1 agosto 2016, <https://www.newyorker.com/magazine/2016/08/01/why-obama-has-failed-to-close-guantanamo>; Aziz Z. Huq, "The President and the Detainees", *University of Pennsylvania Law Review* 175, n. 793, (2017): 497.
- 269 Jeffrey Gettleman, "State Dept. Dissent Cable on Trump's Ban Draws 1,000 Signatures", *New York Times*, 31 gennaio 2017, <https://www.nytimes.com/2017/01/31/world/americas/state-dept-dissent-cable-trumpimmigration-order>.
- 270 Joel D. Aberbach e Bert A. Rockman, "Clashing Beliefs within the Executive Branch: The Nixon Administration Bureaucracy", *American Political Science Review* 70, no. 2, (1976); Richard L. Cole e David A. Caputo, "Presidential Control of the Senior Civil Service: Assessing the Strategies of the Nixon Years", *American Political Science Review* 73, no. 2, (1979): 399-409; Jim Eisenmann, "Trump's Plan to

- Gut the Civil Service", Lawfare (blog), 8 dicembre 2020; e Jonathan Lemire, "Trump White House Sees 'Deep State' Behind Leaks, Opposition", Associated Press, 14 gennaio 2017, <https://apnews.com/363ccdba946548bfa4b855ae38d1797a/Trump-White-House-sees-%22deep-state%22-behind-opposition-leaks>.
- 271 Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining The Cuban Missile Crisis* (Londra: Pearson PTR, 1999), 145.
- 272 Allison, *Essenza della decisione*, 153.
- 273 Allison, *Essenza della decisione*, 176-177.
- 274 Sugli sforzi dell'NSC per controllare le burocrazie si veda John Gans, *White House Warriors: How the National Security Council Transformed the American Way of War* (New York, NY: Norton, 2019).
- 275 Terry Moe, "The Politics of Bureaucratic Structure", in John Chubb e Paul Peterson, *Can the Government Govern?*, (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1989).
- 276 Per un elenco recente delle opzioni si veda Jennifer Nou, "Bureaucratic Resistance from Below", *Yale Journal on Regulation* (2016), <https://www.yalejreg.com/nc/bureaucratic-resistance-from-below-by-jennifer-nou/>.
- 277 David A. Graham, "Trump's Hollowed-Out State Department", *The Atlantic*, 26 gennaio 2017, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/01/state-department-resignations/514550>.
- 278 Katie Bo Williams, "Outgoing Syria Envoy Admits Hiding US Troop Numbers", *Defense One*, 13 novembre 2020, <https://www.defenseone.com/threats/2020/11/outgoing-syria-envoy-admits-hiding-us-troop-numbers-praisestrumps-mideast-record/170012>.
- 279 Andrew Rudalevige, *Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002); David E. Pozen, "The Leaky Leviathan: Why the Government Condemns and Condone Unlawful Disclosures of Information", *Harvard Law Review* (2013).
- 280 Marc Ambinder e D.B. Grady, *Deep State: Inside the Government Secrecy Industry* (Hoboken: Wiley, 2013); Mike Lofgren, *The Deep State: The Fall of the Constitution and the Rise of a Shadow Government* (New York, NY: Penguin, 2016), 34-36; Peggy Noonan, "The Deep State", *Wall Street Journal*, 28 ottobre 2013, <https://blogs.wsj.com/peggynoonan/2013/10/28/the-deep-state>.
- 281 Rebecca Ingber, *Bureaucratic Resistance and the National Security State* (Iowa City: U. of Iowa College of Law, 2018).
- 282 David Lewis, *La politica delle nomine presidenziali: Controllo politico e performance burocratica* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008).
- 283 John Gans, "Se temete lo Stato profondo, la storia vi spiega perché", *The Atlantic*, 12 maggio 2019, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2019/05/how-national-security-council-got-so-powerful/589273>.
- 284 John S. Hammond, Ralph L. Keeney e Howard Raiffa, "Le trappole nascoste nel processo decisionale". *Harvard Business Review*, gennaio 2006, <https://hbr.org/2006/01/the-hidden-traps-in-decision-making>.
- 285 Michael Beer, Russell A. Eisenstadt, Bert Spector, "Why Change Programs Don't Produce Change", *Harvard Business Review*, novembre 1990, <https://hbr.org/1990/11/why-change-programs-dont-produce-change>; Jay W. Lorsch e Emily McTague, "Culture is Not the Culprit", *Harvard Business Review*, aprile 2016, <https://hbr.org/2016/04/culture-is-not-the-culprit>.
- 286 Jon R Katzenbach, Ilona Steffen e Caroline Kronley, "Cultural Change That Sticks", *Harvard Business Review*, luglio-agosto 2012, <https://hbr.org/2012/07/cultural-change-that-sticks>.
- 287 Ellen Collier e Richard Grimmett, "The War Powers Resolution: Concepts and Practice", *Congressional Research Service*, R42699 (2019), 64; Mark Landler e Peter Baker, "Trump Vetoes Measure to Force End to U.S. Involvement in Yemen War", *New York Times*, 16 aprile 2019, <https://www.nytimes.com/2019/04/16/us/politics/trump-veto-yemen.html>.
- 288 Norman J. Orenstein e Thomas E. Mann, "When Congress Checks Out", *Foreign Affairs*, 1 novembre 2006, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2006-11-01/when-congress-checks-out>.
- 289 William Howell e Jon Pevehouse, *While Dangers Gather: Congressional Checks on Presidential War Powers* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007); Howell e Pevehouse, "Presidents, Congress and the Use of Force", *International Organization* 59, no. 1 (Winter 2005), 209-232; James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy* (Johns Hopkins University Press, 1994); James M. Lindsay, "Congress, Foreign Policy, and the New Institutionalism", *International Studies Quarterly* 38, no. 2 (1994): 281-304; David Johnson, *Congress and the Cold War* (Cambridge University Press: 2006).

- 290 Jeremy Rosner, *The New Tug-of-War: Congress, the Executive Branch, and National Security* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1995); Rebecca Hersman, *Friends and Foes: How Congress and the President Really Make Foreign Policy* (Washington, D.C.: Brookings, 2001).
- 291 Douglas Kriner, *After the Rubicon: Congress, Presidents, and the Politics of Waging War* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 2010).
- 292 Per una difesa della supremazia presidenziale in materia di guerra e pace, si veda John Yoo, *The Powers of War and Peace: The Constitution and Foreign Affairs after 9/11* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 2005).
Per una difesa dell'autorità del Congresso si veda Harold Koh, *The National Security Constitution: Sharing Power After the Iran-Contra Affair* (New Haven, CT: Yale University Press, 1990).
- 293 Douglas Kriner, "Presidents, Domestic Politics, and the International Arena" in George Edwards e William Howell, *The Oxford Handbook of the American Presidency* (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2009).
- 294 Douglas L. Kriner, *After the Rubicon*, (Chicago, IL: The University of Chicago, 2010), 7.
- 295 Si veda lo scettico del potere del Congresso negli affari esteri: Barbara Hinkley, *Less than Meets the Eye (Meno di quanto sembra)* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1994).
- 296 Rebecca Thorpe, *Lo Stato americano della guerra: The Domestic Politics of Military Spending* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 2014).
- 297 Robert S. Erikson e Kent L. Tedin, *American Public Opinion: Its Origins, Content, and Impact*, 10a edizione (New York: Routledge, 2019), 19.
- 298 Erikson e Tedin, *L'opinione pubblica americana*, 20.
- 299 Walter Lippmann, *Public Opinion*, Reissue edition (New York: Free Press, 1997), 59.
- 300 John R. Zaller, *The Nature and Origins of Mass Opinion*, (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1992), 6.
- 301 Philip J. Powlick e Andrew Z. Katz, "Definire il nesso tra opinione pubblica americana e politica estera". *Mershon International Studies Review* 41, n. 1, (maggio 1998), 36.
- 302 Powlick e Katz, "Definire il nesso tra opinione pubblica americana e politica estera", 36.
- 303 Powlick e Katz, "Definire il nesso tra opinione pubblica americana e politica estera", 31.
- 304 Zaller, *La natura e le origini dell'opinione di massa*, 97.
- 305 Laura Silver, Christine Huang, Laura Clancy, Aidan Connaughton e Sneha Gubbala, "What Do Americans Know About International Affairs?", *Pew Research*, 25 maggio 2022, <https://www.pewresearch.org/global/2022/05/25/what-do-americans-know-about-international-affairs>.
- 306 Caroline Smith e James M. Lindsay, "Rally 'Round the Flag: Opinion in the United States before and after the Iraq War", The Brookings Institution, 1 giugno 2003, <https://www.brookings.edu/articles/rally-round-the-flag-opinion-in-the-united-states-before-and-after-the-iraq-war>.
- 307 Powlick e Katz, "Definizione del nesso tra opinione pubblica americana e politica estera", 39.
- 308 Bernard C. Cohen, *The Press and Foreign Policy*, (Princeton: Princeton University Press, 1963), 13.
- 309 Richard Nixon, *Le memorie (New York: Grosset & Dunlap, 1978)*, 350.
- 310 David A. Welch, *Painful Choices: A Theory of Foreign Policy Change* (Princeton University Press, 2011), 44.
- 311 Si veda Craig Whitlock, "At War with the Truth", *Washington Post*, 9 dicembre 2019, <https://www.washingtonpost.com/graphics/2019/investigations/afghanistan-papers/afghanistan-warconfidential-documents>.
- 312 Arthur M. Schlesinger Jr., *The Imperial Presidency* (Boston: Houghton Mifflin, 1973). Si veda anche Bruce Ackerman, *The Decline and Fall of the American Republic* (Cambridge: Harvard University Press, 2010), 87-116; e Martin S. Flaherty, "The Most Dangerous Branch", *Yale Law Journal* 105, no. 7 (maggio 1996): 1725, 1732.
- 313 Scott C. James, "Historical Institutionalism, Political Development, and the Presidency", in George C. Edwards III e William G. Howell, *The Oxford Handbook of the American Presidency* (Oxford: Oxford University Press, 2009).

- 314 Douglas Kriner, "Presidents, Domestic Politics, and the International Arena", in George Edwards e William Howell, *The Oxford Handbook of the American Presidency* (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2009).
- 315 Come alcune delle raccomandazioni più ambiziose contenute in Barry Posen, *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy* (Ithaca, NY: Cornell Studies in Security Studies, 2014).
- 316 Christopher S. Chivvis, "L'America ha bisogno di un dibattito realistico sull'Ucraina", in *Survival: Febbraio-Marzo 2024* (Routledge, 2024).
- 317 Majda Rudge e Jemery Shapiro, "The Trumpist Manifesto: The Republican Struggle for a Second-Term Foreign Policy", European Council on Foreign Relations; "Project 2025", The Heritage Foundation, <https://www.project2025.org>; e Ian Ward, "'A Very Large Earthquake': How Trump Could Decimate the Civil Service", Politico, 2023, <https://www.politico.com/news/magazine/2023/12/20/trump-civil-service-00132459>.
- 318 Majda Rudge e Jemery Shapiro, "Polarised Power: The Three Republican 'Tribes' That Could Define America's Relationship With The World" (Potere polarizzato: le tre tribù repubblicane che potrebbero definire le relazioni dell'America con il mondo), novembre 2022, European Council on Foreign Relations (Consiglio europeo per le relazioni estere), <https://ecfr.eu/article/polarised-power-the-three-republican-tribes-that-could-define-americas-relationship-with-the-world>.
- 319 Stephen M. Walt, *L'inferno delle buone intenzioni: L'élite della politica estera americana e il declino dell'economia*. *U.S. Primacy* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018); e Barry R. Posen, *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*, Reprint edition (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2015).

CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PACE

In un mondo complesso, mutevole e sempre più contestato, il Carnegie Endowment genera idee strategiche, sostiene la diplomazia e forma la prossima generazione di studiosi-praticanti internazionali per aiutare i Paesi e le istituzioni ad affrontare i problemi globali più difficili e a promuovere la pace. Con una rete globale di oltre 170 studiosi in venti Paesi, la Carnegie è rinomata per l'analisi indipendente dei principali problemi globali e la comprensione dei contesti regionali.

PROGRAMMA DI STRATEGIA AMERICANA

Il Programma di Strategia Americana sviluppa e fa progredire le idee per una più disciplinata
Una politica estera statunitense allineata ai valori americani e consapevole dei limiti
del potere americano in un mondo più competitivo.



CarnegieEndowment.org