

La National Defense Strategy Commission (NDSC) e la crisi della sicurezza nazionale

di Alberto Prina Cerai

Gli Stati Uniti «potrebbero avere difficoltà a vincere, o potrebbero addirittura perdere, una guerra con Cina e Russia», ha concluso il rapporto commissionato dall'House and Senate Armed Services Committees, rilasciato il 13 novembre scorso. Il documento, di circa novantotto pagine, è stato redatto da una speciale commissione bipartisan stabilita attraverso il National Defense Authorization Act del 2017 dal Congresso, per esaminare più nello specifico gli assunti e gli obiettivi strategici previsti dalla National Defense Strategy del gennaio 2018.

Il tema centrale del report, sottoscritto da esperti della Difesa oltre che di intelligence[1], è la crescente apprensione per la presunta crisi della 'sicurezza nazionale': «[...] il popolo americano e i suoi rappresentanti devono comprendere che la superiorità militare degli Stati Uniti non è assicurata, che gli eventi globali in corso sono minacciosi e sfavorevoli e che la nazione ha raggiunto un momento decisivo riguardo la sua capacità di difendere i suoi interessi nazionali e preservare un mondo in cui gli Stati Uniti e le nazioni alleate possano prosperare»[2].

Il documento individua una serie di fattori strategici (relativi al contesto internazionale) e strutturali (domestici) con i primi che avrebbero, nel corso degli ultimi decenni, indebolito criticamente la postura globale degli Stati Uniti mentre i secondi, se non arginati, potrebbero condurre ad un rapido declino militare del Paese con ripercussioni gravi sulla tenuta della sicurezza nazionale. Con riferimento all'arena internazionale, la commissione ha mantenuto gli assunti già delineati con la National Security Strategy dello scorso gennaio: il duplice spettro minaccioso di una Russia revanscista e di una Cina in ascesa, che si presentano come la minaccia geopolitica «più grave [posta] da qualsiasi avversario sin dalla fine della Guerra Fredda», inserite in una rinnovata competizione tra grandi potenze.

In aggiunta a questo pericoloso binomio il documento delinea potenziali sfidanti regionali «aggressivi», come il regime nordcoreano di Kim Jong-un e l'Iran, che potrebbero agire in qualità di «proxies» strategici in grado di destabilizzare gli alleati regionali americani. Tra questi due livelli interstatali si inseriscono fenomeni più trasversali, asimmetrici ed ugualmente pericolosi, quali la proliferazione di armi nucleari e batteriologiche, la pervasività della dimensione cybernetica dei conflitti e naturalmente possibili colpi di coda del terrorismo islamico. In questo contesto di competizione e sfide alla sicurezza americana, in cui avversari e competitors sembrano moltiplicarsi su più dimensioni, la commissione ha individuato due aggravanti: un disinvestimento massiccio nella spesa militare e negli investimenti in campo tecnologico - con un riguardo particolare agli effetti del Budget Control Act (BCA) varato nel 2011 - e lo scollamento della leadership civile (in particolare dell'Ufficio della Segreteria della Difesa) nella gestione e coordinamento degli affari militari in un contesto di sane e proficue relazioni tra civili e militari tra i corridoi del Pentagono e della Casa Bianca.

Tali criticità sono stati due temi che hanno sostanziato il dibattito sulla strategia di sicurezza sin dalla fine della Seconda Guerra Mondiale e che, calati in un contesto di relativa erosione dell'egemonia americana a livello globale e di polarizzazione partitica, possono essere considerati segnali evidenti dell'attuale crisi. L'attenzione alla promiscuità e all'interazione tra interessi (security interests) e

valori (core values) è cardinale se si vuole comprenderne la portata. Infatti, la commistione di ideologia e geopolitica ha giocato sin dagli albori della repubblica un ruolo chiave nella definizione degli interessi di sicurezza oltreoceano del Paese: la storia delle relazioni internazionali degli Stati Uniti ne è un fulgido esempio[3]. Ciò nonostante è lecito ai fini di questa prima parte dare per scontati i secondi e concentrarsi maggiormente su ciò che un presunto indebolimento militare potrebbe avere nell'orientare le scelte di politica estera future.

Continua a leggere - Pagina seguente

Indice dell'articolo

Pagina corrente: Una crescente apprensione per la sicurezza nazionale

Pagina 2: L'erosione del vantaggio militare americano

Pagina 3: Una revisione della recente politica militare degli Stati Uniti?

[1] L'elenco delle personalità scelte dal Congresso per comporre il gruppo di studio, che sottoporrà le sue valutazioni e raccomandazioni al Segretario della Difesa e ai comitati prescelti alla Camera e al Senato, è disponibile qui <https://www.usip.org/press/2018/11/national-defense-strategy-commission-releases-its-review-2018-national-defense>

[2] "Providing for the Common Defense: The Assessment and Recommendations of the National Defense Strategy Commission", cit. p. 2, <https://fas.org/man/eprint/common.pdf>

[3] Vedi Melvyn Leffler, 'National Security', in *Explaining the History of American Foreign Relations*, Cambridge University Press, New York, 2017 [1992], pp. 25-41.

Vuoi aderire alla nuova campagna di abbonamento di Pandora? Tutte le informazioni qui

Pagina 2 - Torna all'inizio

L'erosione del vantaggio militare americano

Come la maggior parte dei rapporti governativi, anche questo documento dedica nell'introduzione al primo capitolo una breve ma significativa digressione storica. Ripercorrendo alcune tappe del ruolo internazionale degli Stati Uniti - promozione del libero mercato, della democrazia e dei diritti umani

per plasmare il mondo rendendolo sicuro e prospero per la sicurezza americana - il rapporto non manca di evidenziare come la politica estera americana dal 1945 sia stata architettata da un sentore condiviso, bipartisan e per questo degno di essere definito veramente «american», spoglio delle faziosità partitiche, «volto a creare un mondo ospitale per gli interessi e i valori americani»[4]. Di come le alleanze e le partnership, amalgamatesi in un complesso ed efficiente sistema multilaterale, abbiano agito come moltiplicatori dell'influenza egemonica statunitense, istituzionalizzando la cooperazione tra America e «like-minded nations», permesso di condividere costi e responsabilità nel mantenimento del sistema (l'ordine internazionale liberale) e così rafforzato il peculiare vantaggio geopolitico del Paese su ogni potenziale rivale[5]. Ovviamente, questo meccanismo a volte si è inceppato, creando cortocircuiti interni che hanno fatto prevalere a volte una sopita unilateralità del potere americano (con il ricorso all'uso della forza laddove il sistema era ritenuto un freno nella difesa degli interessi di sicurezza), oppure intimato l'utilizzo di strumenti di soft power più in linea con i tempi e compatibili con evidenti limiti di un'egemonia, quella americana, in declino relativo ed incompatibile con pericolose sovra-estensioni. L'approccio di George W. Bush e di Barack Obama sono stati, in questo senso, esemplificativi.

Soft power e multilateralismo continuano a essere (seppur con le incertezze e le discontinuità della presidenza di Donald Trump) due dei tre pilasti della Grand Strategy americana, che per settant'anni ha beneficiato di una supremazia militare pressoché assoluta[6]. Una preponderanza che ha concesso, nel bene o nel male, un certo margine di rischio per classificare le priorità e costruire vere e proprie griglie di interesse nazionale, soppesando costi e opportunità dell'impegno globale americano; altre volte quest'onnipotenza si è rivelata una prigionia, come se il privilegio di essere «the lonely superpower» avesse fatto sprofondare il Paese in errori strategici grossolani per mezzo della sua stessa, presunta, invincibilità e del suo obbligo morale a sorvegliare il mondo.

Proprio per questo, secondo gli analisti coinvolti nella commissione, il potere militare degli Stati Uniti e la sua credibilità (in termini di impiego operativo e di sostenibilità) rappresenta uno strumento di stabilizzazione e di deterrenza che, bilanciato e contenuto all'interno di una strategia compatibile con i valori e le istituzioni democratiche del Paese, ha contribuito ad assicurare una pace internazionale relativamente duratura. Tuttavia, oggi, come ammonisce il report: «[...] l'erosione del vantaggio militare americano sta indebolendo le norme e i principi per i quali l'America ha tradizionalmente preso posizione», la cui incapacità degli Stati Uniti di onorare impegni diplomatici e militari a livello globale potrebbe minare la «credibilità delle alleanze - fondamenta della stabilità geopolitica in regioni chiave»[7]. Si tratta di un'evidente inversione degli addendi rispetto alla vulgata tradizionale, per cui fu lo sfacciato unilateralismo militare neocons a erodere potere e prestigio degli Stati Uniti.

Lasciando parlare i dati contenuti nel rapporto, in seguito ad una politica di bilancio conservativa, in ossequio al contenimento dell'instabilità fiscale federale[8], le spese destinate al Pentagono sono crollate dai 794 milioni di dollari del 2010 ai 586 milioni del 2015 (FY). In termini percentuali si tratta della «più veloce riduzione di spesa dagli anni immediatamente successivi alla guerra di Corea», mentre a livello di prontezza e di modernizzazione le forze armate hanno raggiunto livelli di deficit simile a quelli registrati nell'immediato dopoguerra[9]. Nelle stime del NDSC, se tale trend dovesse proseguire anche negli ultimi due anni previsti dal Budget Control Act il Dipartimento della Difesa si troverebbe nella situazione infelice di poter «affrontare soltanto un potenziale conflitto», senza avere le capacità di prevenire eventuali aggressioni da parte di altri avversari, o di affrontare minacce ibride o crisi asimmetriche simultaneamente. In conclusione, ipotizzando indicativamente una «crescita annuale tra il 3 e il 5% della spesa militare» per auspicare un livello di investimenti in

grado di fronteggiare una moltitudine di minacce, la NDSC raccomanda al Congresso di accrescere significativamente i fondi previsti per la Difesa. Senza una tale presa di posizione sulla pianificazione strategica nel lungo termine, avverte il report - con toni che richiamano alla mente le parole pronunciate da Truman dinanzi al Congresso nel 1952 - gli Stati Uniti «[...] may find itself confronted with agonizing choices: abandoning commitments in other theaters to focus on one, mobilizing American society to a degree not currently envisioned in order to meet simultaneous threats, or relying on high-risk strategies including nuclear escalation to avoid conventional defeat»[10].

In breve, si rischierebbe di ridurre drasticamente il ventaglio di opzioni a disposizione dell'amministrazione, accogliere una stabilità nel breve termine, ma accettando il rischio di dispendiosi coinvolgimenti futuri. Infatti, la mancanza di hard-power sufficiente a sostenere una politica estera proattiva o rassicurante nei confronti degli alleati indurrebbe a rinchiudersi, anacronisticamente, nella 'Fortress America' o a perseguire una strategia di mero balancing off-shore in mancanza di strumenti alternativi: due facce di uno stesso isolazionismo che acquisirebbe, al di là delle vacue promesse elettorali di Donald Trump, una concretezza pericolosa ai fini della stabilità mondiale. Ciò è particolarmente evidente alla luce dei recenti sviluppi tecnologici, alla rinnovata rivalità geopolitica interstatale e ad una rinata competizione militare. L'equilibrio del terrore e la deterrenza, pilastri della strategia di difesa americana (anche l'ultima National Defense Strategy precisa che l'obiettivo ultimo del Dipartimento della Difesa rimane «prevenire il conflitto e proteggere la sicurezza della [...] nazione») e della sicurezza internazionale sembrano essere meno resilienti, specialmente in un mondo che si approssima a diventare sempre più multipolare[11].

Continua a leggere - Pagina seguente

[4] Ibidem., cit. p. 5.

[5] John Ikenberry, *Liberal Leviathan. The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton, Princeton University Press, 2011; Corrado Stefanachi, *America Invulnerabile e Insicura. La Politica Estera degli Stati Uniti nella stagione dell'impegno globale: una lettura geopolitica*, Milano, Vita&Pensiero, 2017.

[6] Si veda Hal Brands, *America Grand Strategy in the Age of Trump*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2018, pp. 127-183.

[7] 'Providing for the Common Defense', cit. p. 13.

[8] Secondo le ultime previsioni il debito pubblico americano entro la fine del prossimo decennio sfiorerà il 100% del prodotto interno lordo, una forbice che con il Budget Control Act del 2011 l'amministrazione Obama si era decisa a limitare, prevedendo tagli alla spesa militare nel lungo termine fino al 2021. Una scelta che, nella visione della NDSC, punisce la pianificazione strategica del Pentagono, si veda e NDSC, "Providing for the Common Defense", Cap. V, pp. 49-50.

[9] Ibidem., pp. 10-11.

[10] Ibidem., cit. p. 52. In questo caso ho preferito evitare la traduzione per rendere con maggiore enfasi l'analogia con quanto affermato da Truman il 6 marzo 1952 in merito al passaggio del Mutual Security Program. Vale la pena riprodurre quel passaggio: «The policy of retreat would deprive us of armed forces which, if called upon to fight for the defense of their own countries, would at the same time be fighting for the defense of ours. It would deprive us of essential raw materials. It would impose upon us a much higher level of mobilization than we have today. It would require a stringent and comprehensive system of allocation and rationing in order to husband our smaller resources. It would require us to become a garrison state, and to impose upon ourselves a system of centralized regimentation unlike anything we have ever known», Harry S. Truman, "Special Message to the Congress on the Mutual Security Program".

[11] Andrew F. Krepinevich Jr., 'The Eroding Balance of Terror: The Decline of Deterrence', «Foreign Affairs», <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-12-11/eroding-balance-terror>

Vuoi aderire alla nuova campagna di abbonamento di Pandora? Tutte le informazioni qui

Pagina 3 - Torna all'inizio

Una revisione della recente politica militare degli Stati Uniti?

Le campagne militari dell'ultimo decennio, specialmente in Iraq e Afghanistan, inquadrare nella strategia di politica estera vigente dalla fine della Guerra Fredda, oltre al focus dottrinale e operativo sulle strategie counterterrorism avrebbero, secondo alcuni studiosi, sottratto tempo e risorse ad unico vantaggio di Cina e Russia che ne avrebbero approfittato per erodere la supremazia militare americana in termini qualitativi e quantitativi, oltre a minare la stessa reputazione benevola dell'egemonia americana[12]. Tuttavia, il mantenimento di un perfetto bilanciamento tra armamenti convenzionali e nucleari e accrescere la modernizzazione dell'arsenale, secondo il rapporto, garantirebbero alla triade strategica americana di rapportarsi efficacemente con gli arsenali cinesi e russi. Da qui l'enfasi sulla necessità che il Congresso cessi di «considerare i tagli alla Difesa come una soluzione ai problemi fiscali della nazione», ma come aveva correttamente osservato Samuel Huntington, una politica militare non può non tenere conto della tenuta fiscale federale, né tanto meno degli interessi particolari a cui l'arena politica domestica dà voce: fattori strategici e fattori strutturali sono inestricabilmente connessi, così come l'immagine e gli interessi che l'America (intesa come mutuo accordo tra élite e elettorato) detiene nel mondo[13].

In conclusione, questo rapporto sembra prescrivere all'amministrazione Trump - e verosimilmente, con uno sguardo di più ampio respiro, alle future - una revisione della politica militare degli Stati Uniti, specialmente in un'ottica di cruda realpolitik. Le esigenze di una nuova corsa agli armamenti forse sono dettate da un percepito spostamento dell'ago della bilancia, in quello che sembra strutturarsi come un mondo multipolare. Ciò nonostante è difficile comprendere verso quale obiettivo questo rapporto voglia persuadere la national security community e come possa assicurarsi un capitale politico per la sua implementazione. Seppur rappresenti una linea guida come le precedenti, la National Security Strategy dello scorso gennaio ha chiaramente riproposto un tema caro a Washington: il mantenimento di un pluralismo di potere in Eurasia[14]. Da Alford Mackinder,

passando per l'ammiraglio Mahan fino a Nicholas Spykman, il vero mantra geopolitico americano ha fino ad ora inculcato l'idea che soltanto un equilibrio di potenza nell'Emisfero Orientale avrebbe garantito sicurezza materiale e dunque la sopravvivenza della democrazia americana. Questo messaggio ha fatto breccia nel popolo americano sottoforma di ideologie, messianismi e vere e proprie mobilitazioni dell'elettorato in favore dell'impegno globale degli Stati Uniti, facendo ricorso alla mitologia dell'eccezionalismo americano, del dovere morale a custodire i destini dell'ordine internazionale liberale. Oggi quest'immagine si è quantomeno opacizzata, senza contare la crisi stessa della comunità occidentale.

Nell'era dei sovranismi, dei populismi e della rivoluzione conservatrice di Donald Trump questa fiducia cieca nello strumento militare potrebbe, se non ben inquadrato in una griglia strategica e saldamente nelle mani del controllo civile, risultare una lama a doppio taglio tanto per la democrazia americana quanto per la stabilità internazionale^[15]. L'impatto di tale crisi potrebbe essere largamente sovra-estimato. Nel prossimo contributo una breve digressione storica ci aiuterà a capire come la militarizzazione, se governata e subordinata a fini di politica estera, abbia già rappresentato una strategia per gli Stati Uniti per superare forse una delle più gravi crisi di sicurezza nazionale nella storia del Paese, oltre ad essere fortemente vincolata agli affari domestici del Paese.

Torna all'inizio

[12] Tra i principali detrattori della strategia americana dell'ultimo ventennio, John J. Mearsheimer, esponente della scuola realista delle relazioni internazionali, ritiene che nell'epoca unipolare gli Stati Uniti abbiano obbedito ad un impulso ideologico volto al ceco perseguimento di una «egemonia liberale» che ha condotto ai più recenti errori strategici, vedi Id., *The Great Delusion. Liberal Dreams and International Realities*, Yale University Press, New Haven, 2018. La figura 2 all'interno del documento, che riprende i dati dalle analisi dell'International Institute for Strategic Studies (IISS), *Military Balance*, del 2002, 2012 e 2018, è particolarmente esplicativa.

[13] Samuel P. Huntington, *The Common Defense. Strategic Program in National Politics*, New York; London, Columbia University Press, 1961, pp. 4-5.

[14] www.realcleardefense.com

[15] foreignpolicy.com/2018/12/03/americans-blind-faith-in-the-military-is-dangerous-civilian-oversight-deference-mcraven-trump/

Vuoi aderire alla nuova campagna di abbonamento di Pandora? Tutte le informazioni qui

La National Defense Strategy Commission (NDSC) e la crisi della sicurezza nazionale

di Alberto Prina Cerai
