

# Providing for the Common Defense. Rischi e ambiguità del rapporto della NDSC: una lettura storica

*di Alberto Prina Cerai*

«La notizia della mia morte è fortemente esagerata», rispondeva Mark Twain a coloro che lo avevano dato prematuramente per morto. Quanto potrebbe accostarsi in risposta alla tesi, ormai inflazionata, del declino degli Stati Uniti? Una posizione prudente forse non la condannerebbe.

Nell'immaginario americano, l'idea - o la paura - del declino pare uno zeitgeist sopito, sempre pronto a riaffiorare qualora un evento o una congiuntura ne segnalino la gravidanza. Agli inizi degli anni Settanta fu l'eminente giornalista Walter Lippmann a parlare di «inflazione» di promesse e speranze della supremazia statunitense. Poi fu la volta di Paul Kennedy che introdusse il concetto di imperial overstretching, fino al più recente richiamo di Barack Obama sulla necessità di restaurare la leadership del Paese. Nel mezzo vi furono il Vietnam, la crisi petrolifera, il crollo dell'Unione Sovietica e infine la guerra al terrorismo. Eventi che hanno trasformato la natura stessa del potere americano, che hanno indotto l'opinione pubblica e l'establishment ad un profondo ripensamento delle sue basi e delle strategie per perpetuarlo.

Sullo sfondo, la cornice dell'ordine internazionale sorto nel 1945 ha retto gli urti, fino al 2008. Tuttavia, tra paura del declino e crisi di sicurezza nazionale vi è un indubitabile differenza oltre che dipendenza: il primo, proprio perché relativo, è legato come direbbe Spykman alla natura «magnetica» della politica internazionale, soggetta agli slittamenti nei campi di forza che sono per una certa misura incontrollabili; la seconda è una percezione, un istinto, una tensione alla ricerca di comprendere e vincere sfide, talvolta ritenute 'mortalì', per una naturale propensione, tutta americana, a sottrarsi alle regole non scritte della storia e a volte della geopolitica[1].

D'altronde, quando alla fine degli anni Novanta in pieno momento unipolare i falchi neocons, radunati intorno al think tank Project for a New American Century, auspicarono una rinnovata leadership globale americana attraverso il rilancio della postura militare del Paese, non si illusero che tale «[...] process of transformation, even if it brings revolutionary change, is likely to be a long one» in assenza di un ipotetico «catastrophic and catalyzing event - like a new Pearl Harbor»[2].

Nel proseguo dell'articolo risfoghlieremo brevemente gli esordi della Guerra Fredda, per cogliere la retorica emergenziale del tempo e ricollegarci nel contesto attuale.

Continua a leggere - Pagina seguente

Indice dell'articolo

Pagina corrente: Declino o 'nuovo secolo americano'?

Pagina 2: Una lettura storica della postura militare americana

Pagina 3: Il riarmo tra la politica domestica e l'arena internazionale

[1] Manlio Graziano, *L'Isola al Centro del Mondo. Una geopolitica degli Stati Uniti*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 371-372.

[2] [www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf](http://www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf)

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

Pagina 2 - Torna all'inizio

Una lettura storica della postura militare americana

Il salto temporale ci riporta a più di settant'anni fa, quando nell'aprile del 1950 l'amministrazione Truman decise di approvare il NSC 68. Il paper, all'epoca secretato, fu elaborato da un apposito gruppo di studio, commissionato da Truman all'indomani della presentazione del progetto per la Bomba H, con lo scopo di apportare una completa revisione della strategia di sicurezza nazionale[3]. Il team era composto da analisti provenienti dai principali segmenti dell'amministrazione, con una spiccata rappresentanza del Dipartimento di Stato e del Pentagono (Paul Nitze, direttore e successore di George Kennan al Policy Planning Staff, presiedeva il gruppo con il supporto di Truman Landon, rappresentante del Joint Chiefs of Staff). Ritenuto dalla storiografia ufficiale come l'approdo finale della strategia del contenimento dell'Unione Sovietica, tuttavia il documento si distaccò dalla visione originaria di Kennan - che prediligeva un approccio politico-economico - per il fatto di auspicare una rapida militarizzazione della politica estera americana. Ciò che toglieva il sonno a Dean Acheson - all'epoca Segretario di Stato - a Nitze e a molti altri cold warriors dell'epoca era la concomitanza di numerosi fattori: la supremazia convenzionale (in termini di manpower e readiness) dell'Armata Rossa; la perdita del monopolio atomico nell'agosto del 1949 con la prima detonazione di un dispositivo nucleare sovietico; la caduta della Cina nelle mani del regime comunista di Mao Zedong; l'inasprimento della competizione, ideologica e geopolitica, tra le due superpotenze in tutto il globo (il che, qualche anno più tardi, avrebbe condotto a elaborare la celebre dottrina del Domino); e infine la preoccupante smobilitazione delle forze armate americane.

Secondo le raccomandazioni della NSC 68, una strategia di contenimento, oltre a promuovere il recupero economico e la stabilità politica del mondo libero - il Piano Marshall e la Dottrina Truman ne erano stati i principali pilastri - non poteva prescindere da una forza militare significativa e flessibile, che consentisse agli Stati Uniti di agire partendo da «situazioni di forza», come disse Dean Acheson, per contrastare le pedine sovietiche lungo il perimetro difensivo del contenimento con un discreto margine di rischio: «Without superior aggregate military strength, in being and readily mobilizable, a policy of 'containment'- which is in effect a policy of calculated and gradual coercion - is no more than a policy of bluff»[4]. Chiaramente la logica sottesa al riarmo militare, oltre ad essere funzionale ad una politica estera proattiva e a assicurare gli alleati sulla credibilità dell'impegno globale statunitense, era volta a ricreare una funzione di deterrenza, convenzionale e

nucleare, e a garantire agli Stati Uniti quella preponderanza necessaria per perseguire il vero obiettivo del contenimento: mantenere un equilibrio di potenza nel continente eurasiatico[5]. Come ben sappiamo, per scardinare le ultime resistenze di Truman e recidere i lacci dell'austerità finanziaria domestica per implementare la NSC 68 fu necessaria la guerra di Corea, che giustificò tanto la retorica messianica del documento, rispetto a un presunto disegno di dominazione mondiale dell'Unione Sovietica, quanto a estendere l'impegno americano a livello globale. La NSC 68, inoltre, palesò come l'antagonismo ideologico rendesse più acuto e insostenibile quello che era a tutti gli effetti un conflitto interstatale su scala planetaria per l'equilibrio di potenza. Accettare la corsa al riarmo vis-à-vis con un regime autarchico come quello sovietico, inoltre, avrebbe potuto comportare due serie di rischi: ridurre il confronto bipolare ad un gioco a 'somma zero', dove i propri passi falsi potevano essere controbilanciati da i fallimenti dell'avversario, e in via teorica mettere a repentaglio le istituzioni democratiche americane, creando le condizioni per una possibile 'prussianizzazione' e degenerazione militarista della Repubblica. Con il senno di poi, fu un rischio calcolato, grazie a un approccio alla competizione bipolare mitigato da interessi ed esigenze relativi a fattori domestici: preservare l'american way of life[6].

Ciò che è bene evidenziare è che all'apice della loro potenza e influenza internazionale gli Stati Uniti percepissero come una minaccia mortale l'esistenza di un modello socio-politico potenzialmente virale, quello marxista-leninista, che finì nel corso del confronto bipolare per prevaricare anche laddove gli interessi geopolitici di USA e URSS non erano in contrasto. Una chiara forzatura ideologica sulla dottrina strategica del contenimento e, più in generale, sull'assetto internazionale post-bellico. Tenendo ben presente i caratteri molteplici di quella che fu una vera e propria crisi di sicurezza nazionale, ritorniamo ai giorni nostri. Non possiamo esimerci dal notare differenze evidenti. Innanzitutto, nel 1950 gli Stati Uniti, seppur ormai pienamente coinvolti nella competizione bipolare, erano all'apice della loro espansione, egemonica ed economica. Freschi vincitori di un conflitto mondiale che aveva lasciato intonso il loro continente e avviato una trasformazione industriale decisiva per la gestazione del loro potenziale, gli Stati Uniti stavano gettando le basi per la costruzione di un ordine internazionale che avrebbe nutrito, garantendone l'elasticità, un'economia che rappresentava una fetta consistente del PIL mondiale. Il peer competitor dell'epoca, l'Unione Sovietica, seppur rafforzatasi a livello geopolitico e ritenuta una minaccia mortale alla sicurezza nazionale per quanto detto pocanzi, lamentava deficienze strutturali - economiche e industriali - importanti: la stessa strategia del contenimento presupponeva (o meglio, auspicava nel lungo termine) che, prima o poi, le criticità insite al sistema di dominio sovietico avrebbero fatto collassare l'URSS su sé stessa. Non sorprende quindi che verso la fine degli anni Ottanta una nuova corsa agli armamenti, questa volta varata da Ronald Reagan con la Strategic Defense Initiative, abbia imposto al regime sovietico una pressione insostenibile fino al suo definitivo collasso. Contenere la militarizzazione, militarizzare il contenimento.

Continua a leggere - Pagina seguente

[3] In <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-the-president-the-hydrogen-bomb>, e 'Report by the Special Committee of the National Security Council to the President', 31 gennaio 1950, Dipartimento di Stato, FRUS: 1950, Vol. I, pp. 513-23.

[4] Acheson è citato in Department of State Bulletin, 23 gennaio 1950, p. 114; NSC 68, 'A Report to the President Pursuant to the President's Directive of January 31, 1950', disponibile in FRUS: 1950,

---

Vol. I, pp. 235-292, cit. p. 253.

[5] Si veda Melvyn Leffler, *A Preponderance of Power. National Security, the Truman Administration and the Cold War*, Stanford, Stanford University Press, 1993.

[6] Il contributo più sintetico ed esaustivo in questi termini è Aaron L. Friedberg, 'Why Didn't the United States become a Garrison State?', «International Security», Vol. 16, No. 4, primavera 1992, pp. 109-142.

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

Pagina 3 - Torna all'inizio

Il riarmo tra la politica domestica e l'arena internazionale

Guardando alla lezione impartita dalla Guerra Fredda, la situazione alla pubblicazione di questo rapporto risulta molto più complessa e critica. Due fattori su tutti: la mancanza di una cornice rigida come quella del bipolarismo - laddove USA e URSS era le uniche garanti e contendenti nella corsa agli armamenti, con finestre di dialogo bilaterale (gli accordi SALT negli anni Settanta e START I nel 1991) - e di un sistema istituzionale di *checks and balances* scevro di faziosità partitiche spesso inconciliabili. Sebbene molti analisti si siano affrettati a definire i contorni di una 'nuova Guerra Fredda', o di un inevitabile conflitto militare tra Cina e USA, il contesto internazionale odierno è di difficile inquadramento[7]. Un recente studio della RAND Corporation intravede all'orizzonte un'epoca di «competizione globale» in cui gli Stati Uniti dovranno «pensare in termini multipli», e non di «singola competizione strategica». In prima linea la strategia nei confronti dell'ascesa della Cina («the leading revisionist peer competitor») avrà ricadute generali tanto sulla natura del confronto sino-americano quanto sul bilanciamento di equilibri regionali (Russia, Iran, Corea del Nord) e in definitiva globali. Un multipolarismo a geometrie variabili, in cui conteranno la capacità di «managing the escalation of regional rivalries», moderando gli interventi o l'uso della forza e placando quelli che gli analisti definiscono un pericoloso «identity-fueled nationalism to recapture their rightful place in world politics», specialmente tramite strumenti non militari.

La cornice dell'ordine multilaterale post-bellico continuerà ad essere il framework essenziale per garantire quel vantaggio competitivo di cui hanno goduto e continuano a godere gli Stati Uniti in termini negoziali. Ridurre tutto ciò ad un mero zero-sum game potrebbe essere una strategia controproducente, se non fatale. «Something to be managed rather than won», un monito per il Presidente Trump[8]. Uscire unilateralmente dai trattati INF (Intermediate Nuclear Forces, 1987), fomentando una corsa agli armamenti, non pare una scelta ponderata. Gli USA stanno attraversando una fase di transizione che, secondo i parametri più attendibili, li ha condannati a perdere il proprio vantaggio competitivo in molti settori. Se stabilire il grado di erosione dell'egemonia statunitense sulla base di indicatori economico-statistici può essere materia di discussione costruttiva, sicuramente quasi nessuno degli addetti ai lavori avrebbe potuto concepire o pensare, stando alle valutazioni a tratti drammatiche della NDSC, una crisi dell'establishment della Difesa - in termini strategici ma anche di leadership secondo le testimonianze al Congresso del

Segretario James Mattis e del Gen. Joseph Dunford, chairman del Joint Chiefs of Staff. Seppur in linea con le conclusioni raggiunte nella National Defense Strategy dello scorso gennaio, il rapporto evidenzia il gap esistente tra obiettivi e strumenti, in un contesto di generale erosione della spesa militare, del know-how tecnologico e di crisi di leadership civile all'interno del Dipartimento della Difesa. Un apparato, quello di sicurezza nazionale, che fu concepito sulla relazione armoniosa tra civili e militari, vitale per un'efficace implementazione dei piani strategici - a livello operativo con l'impronta del Dipartimento della Difesa - con gli obiettivi di politica estera e dunque rispettando i vincoli della leadership civile (Congresso, Presidente e Segretario della Difesa) codificati all'interno della Costituzione e nella storia legislativa del Paese. Impasse a livello di policy e decision-making, specialmente all'interno della national security community, potrebbero essere fatali e causare danni irreparabili. In una posizione di declino relativo, il timore di essere spodestati da una posizione di privilegio potrebbe essere foriero di cortocircuiti pericolosi, specialmente se prevalesse una visione eccessivamente deterministica, binaria e inquinata dalla convinzione che la perdita di supremazia militare (che, in termini assoluti, è del tutto improbabile) possa rappresentare una minaccia per sé. Questo sarebbe ancor più grave alla luce di visibili linee di faglia in Eurasia: dai Paesi Baltici, in cui NATO e Russia si sfidano a suon di dimostrazioni ed esercitazioni militari, nei recenti sviluppi in Ucraina, passando dalla rinnovata competizione interstatale in Medio Oriente (con il conflitto siriano che è rimasto localizzato nella regione ma ha coinvolto gli interessi delle maggiori potenze), al Mar Cinese Meridionale sino alla Penisola Coreana[9]. In questi quadranti i rischi di conflitto sono piuttosto elevati. Russia e Cina in particolare rappresentano, per motivi differenti, sfide alla sicurezza nazionale americana e all'ordine internazionale di cui gli Stati Uniti sono stati i garanti per settantacinque anni. Nonostante la Presidenza Trump abbia dimostrato di prediligere una visione sovranista e meno devota alla preservazione dello status quo, la rivalità geopolitica con queste due potenze eurasiatiche - revisionista la prima, emergente la seconda - rimane un dato di fatto. Rispetto alla Guerra Fredda come visto, le difficoltà strategiche sono molteplici e pluridimensionali.

Gli Stati Uniti mantengono un vantaggio risicato in termini di potenza militare tout court, ma il documento osserva che i conflitti contemporanei sono sempre più inclusi nella cosiddetta 'grey zone' tra guerra e pace, dove l'America risulta indietro a Russia e Cina specialmente nelle pratiche «dalla guerra cibernetica, alle modalità di coercizione diplomatica ed economica, dai cyberattacchi alla manipolazione dei media, sino all'utilizzo di forze paramilitari»[10]. Un warfare del futuro che, proprio per la difficoltà di elaborare strategic response al passo con i tempi, sembra cogliere il Pentagono e gli altri dipartimenti impreparati ad affrontare minacce ibride e asimmetriche nell'era digitale. George Kennan aveva profetizzato che il conflitto bipolare si sarebbe 'incendiato' principalmente sul piano della political warfare in quella che in gergo militare si definisce 'nebbia di guerra'; la storia dei sabotaggi, delle covert operations e di spionaggio durante la Guerra Fredda non lo hanno smentito. Tuttavia, l'emergere di conflitti localizzati - Corea, Vietnam, Afghanistan - è stata la riprova che la deterrenza nucleare non avesse sancito la fine della conflittualità convenzionale e che USA e URSS dovessero dotarsi di strumenti con le risorse in possesso per intervenire selettivamente, e in maniera proporzionale a seconda degli interessi in gioco, in uno o più quadranti geografici.

Nello scenario odierno, ciò è ancor più rilevante. Il rapporto, infatti, richiede al Dipartimento della Difesa di strutturare le forze armate secondo la dottrina della 'two-wars force seizing construct', non tanto da poter vincere un ipotetico conflitto su due fronti (Cina e Russia), quanto per prevenire un conflitto ulteriore con una forza ausiliaria che sia in grado di imporre «costi inaccettabili ad eventuali potenze ostili che cerchino di intervenire in una disputa generale con Russia e Cina»[11]. È difficile capire come quest'analisi possa fare breccia nel Congresso e nell'opinione pubblica, specialmente in mancanza di una forte componente ideologica che possa dipingere, in termini messianici, tali



minacce alla sicurezza nazionale e trovare un riscontro unanime. I policymakers americani vi hanno spesso fatto ricorso: quell'«approccio ideologico» alla politica estera che, secondo Henry Kissinger, è stato in grado di soddisfare il tradizionale senso di superiorità morale tipico dell'eccezionalismo americano e 'vendere' all'opinione pubblica la politica di potenza come una crociata per la difesa dei valori americani[12]. In questo senso, la NDSC non si discosta da una tradizionale vena apocalittica: «The costs of failing to meet America's crisis of national defense and national security will not be measured in abstract concepts like 'international stability' and 'global order.' They will be measured in American lives, American treasure, and American security and prosperity lost».

Un rilancio della postura militare del Paese tira in ballo questioni cruciali: è effettivamente sostenibile? È giustificabile dinanzi all'opinione pubblica? È davvero la miglior risposta al declino relativo degli Stati Uniti? In un contesto di crescente polarizzazione partitica quanto auspicato dalla National Defense Strategy Commission sembra davvero di difficile realizzazione. Pochi giorni prima delle elezioni midterm, John Bolton, Consigliere per la Sicurezza Nazionale, ha affermato che la più grave minaccia per il Paese si trova nell'espansione ipertrofica del deficit pubblico. Dopo aver mantenuto le promesse sul rilancio del seapower americano e nella modernizzazione dell'arsenale atomico, Trump ha fatto marcia indietro, richiedendo un taglio di 33 miliardi di dollari al Pentagono. La riconquista della maggioranza della Camera da parte dei democratici, la cui sensibilità verso le tematiche pensionistiche e di welfare sarà decisiva anche in ottica delle elezioni presidenziali del 2020, renderà qualsiasi accordo con Trump sui fondi per la Difesa un vero e proprio suicidio politico - già l'attuale shutdown governativo per il budget è una chiara dimostrazione e favorirà il meccanismo del sequester, per cui altri tagli al Pentagono saranno necessari senza un accordo definitivo. Con buona pace dei propositi strategici per la modernizzazione dell'arsenale.

Se guardiamo ai più recenti sondaggi, il Paese è chiaramente spaccato in due tronconi, specialmente con riguardo alle principali issues di politica estera: mantenere un divario militare netto con le potenze sfidanti è ritenuto prioritario dal 70% dei repubblicani contro il 34% dei democratici; limitare e contenere l'espansione cinese (39% - 26%); e della Russia (32% - 52%); rafforzare i legami con gli alleati (44% - 70%); ridurre gli impegni militari del paese all'estero (34% - 26%). Un gap che si riduce solo parzialmente rispetto a temi come la lotta al terrorismo (84% - 61%), la protezione di minoranze dai genocidi (34% - 47%), e dei diritti umani (20% - 39%), fino a coincidere soltanto sulla proliferazione delle armi di distruzione di massa (64% - 68%). Significativamente risulta marcato anche un dato più trasversale: il divario crescente tra le nuove generazioni, mosse da uno spirito maggiormente internazionalista e inclina a pensare in termini di soft power, e la popolazione più anziana forse più soggetta ai richiami dell'America First[13].

Insomma, due Americhe, due differenti griglie di priorità di sicurezza nazionale, due scale valoriali sempre più inconciliabili (una fortemente nazionalista, l'altra di educazione liberal e globalista). Come trovare la sintesi e il capitale politico per un progetto così imponente - e, dall'altra parte, non esente da rischi - resta di difficile soluzione, specialmente in mancanza di un 'nemico esistenziale'.

Torna all'inizio

[7] <https://foreignpolicy.com/2019/01/07/a-new-cold-war-has-begun/>. La suggestione è quella della

'trappola di Tucidide', così come riporta un recente studio della Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Affairs, 'Special Initiative: Thucydides's Trap', <https://www.belfercenter.org/thucydides-trap/thucydides-trap-methodology>

[8] Michael J. Mazarr, Jonathan Blake, Abigail Casey, Tim McDonald, Stephanie Pezard, Michael Spirtas, 'Understanding the Emerging Era of International Competition: Theoretical and Historical Perspectives', N., RR-2726-AF, RAND Corporation, 2018, pp. 32-36.

[9] In particolare, la prima e le ultime due situazioni sono citate nel rapporto come simulazioni o 'war games' in cui è più probabile che un conflitto localizzato possa scatenarsi a seguito del surriscaldamento delle tensioni. Tutti e tre sono inseriti in un possibile scenario di confronto militare tra il 2019 e il 2021, con peculiari modalità d'intervento e di coinvolgimento delle rispettive forze armate di USA, Cina, Russia e Corea del Nord. Vedi 'Providing for the Common Defense', pp. 15-17.

[10] *Ibidem.*, cit. p. 9.

[11] <https://nationalinterest.org/blog/buzz/report-america-must-be-able-wage-and-win-two-wars-once-think-russia-or-china-36397>

[12] Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York, Simon & Schuster, 1994, p. 451.

[13] <http://www.people-press.org/2018/11/29/conflicting-partisan-priorities-for-u-s-foreign-policy/>

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