

ECCEZIONALE, NON MASOCHISTA L'AMERICA GIOCA PER SÉ

di *Jeremi SURI*

L'isolazionismo di George Washington, il soft power di John Adams, l'interventismo di Woodrow Wilson. Tre approcci, un solo fine: preservare l'indipendenza e la potenza degli Usa. Democratici e repubblicani litigano su tutto, ma l'interesse nazionale non si tocca.

1.  A SEMPRE LA POLITICA ESTERA americana muove dall'affermazione della straordinarietà degli Stati Uniti. Nel tempo il paese è stato definito «impero della libertà», «poliziotto» o «civilizzatore globale», «nazione indispensabile». In tutte queste declinazioni gli Stati Uniti hanno Dio al loro fianco. L'America è dalla parte giusta della storia e il futuro dell'umanità seguirà i suoi cittadini e la sua politica.

Questo assunto attraversa tutti i periodi e accomuna tutte le autorità della storia americana. Non si può raggiungere una posizione di potere negli Stati Uniti senza dividerlo. Una volta al potere non si possono gestire le istituzioni di governo e conquistare il sostegno dell'opinione pubblica senza affermarlo. Nel 1950 George Kennan, il primo a formulare la dottrina del contenimento nella guerra fredda, denunciò pubblicamente questa pretesa di superiorità criticando la popolarità interna delle affermazioni morali sul mondo¹. Pronunciate queste parole, la carriera politica di Kennan si concluse. Venne sostituito da figure – Paul Nitze e John Foster Dulles, tra gli altri – che scommisero sulla missione di salvare il mondo dal comunismo.

L'eccezionalismo statunitense è talmente radicato nella coscienza americana da trascendere le questioni più dirimenti. Ha animato democratici e repubblicani, prima di loro Whigs e federalisti. I dibattiti sulla politica estera si concentrano su come salvaguardare e promuovere l'unicità a stelle e strisce, non sulla sua correttezza o convenienza. Durante guerre controverse – Filippine, Cuba, prima guerra mondiale, Vietnam, Iraq e Afghanistan – gli americani, a favore o contro il conflitto, concordavano sull'obiettivo di migliorare il mondo. Il disaccordo verteva sulle tattiche da usare a tal fine. Nella maggior parte dei casi i cittadini statunitensi hanno

1. G.F. KENNAN, *American Diplomacy*, Chicago 1951, University of Chicago Press.

accolto la guerra con l'idealistica speranza che «solo l'America» potesse mettere fine alla tirannia. Speranza delusa dai danni e dalle problematiche emerse durante i conflitti. Nonostante le ovvie carenze di pianificazione, gli americani continuavano a incolpare gli altri (soprattutto i paesi occupati) per i fallimenti della transizione democratica.

L'eccezionalismo degli Stati Uniti è considerato quasi universalmente positivo dai politici americani. Le tradizioni democratiche del paese, anche se incomplete e contestate, sono ritenute fonti di superiorità morale. La ricchezza della nazione è vista come il riflesso della creatività e della produttività senza eguali del suo popolo, la potenza è percepita come giusta, meritata e necessariamente superiore. La distanza geografica che separa gli Stati Uniti dagli sfidanti garantisce la sicurezza necessaria a sviluppare la propria proiezione. La percezione dell'eccezionalismo americano rafforza le ipotesi di grandezza e l'asserito diritto di plasmare il futuro.

Anche con un presidente ignorante e negligente come Donald Trump questo consenso è ostinatamente rimasto. Gli Stati Uniti hanno seguito a condannare l'autoritarismo di Russia e Cina, mentre il loro presidente cercava di minare le elezioni in patria. Washington condannava gli oligarchi all'estero mentre favoriva l'accumulo di ricchezza di alcuni imprenditori e società in America. Gli Stati Uniti di Trump hanno assunto un tono più aggressivo ed egoista, ma sempre proclamando la propria superiorità morale e le pretese di guida mondiale. L'eccezionalismo americano ha instillato nell'*America First* lo stesso zelo che ha caratterizzato i periodi dell'internazionalismo liberale e dell'imperialismo militante.

Come ha osservato lo storico Christopher Nicholas, nella storia americana isolazionismo ed espansionismo sono intimamente fusi nell'ossessione del primato². I dibattiti fondamentali sulla politica estera seguono un canone al contempo eccezionalista, nazionalista e internazionalista. Le differenze non riguardano se gli Stati Uniti debbano guidare il mondo, ma come debbano farlo. Le varie scuole di pensiero chiedono una promozione simile dei valori democratici, ma hanno idee diverse su quali strumenti utilizzare. Più precisamente, danno indicazioni diverse in merito alla pressione politica e alla forza militare (lo *hard power*) della politica estera americana.

«La grande regola di condotta che dobbiamo adottare nei confronti delle nazioni straniere consiste nell'espandere le nostre relazioni commerciali, per avere con loro il minor numero possibile di legami politici. (...) La nostra vera politica è stare alla larga da alleanze permanenti con qualsiasi parte del mondo esterno»³. Così George Washington nel settembre 1796 annunciando il suo ritiro dalla vita politica. Il primo presidente americano invitò la popolazione a rifiutare il conflitto interno e a stringersi in un'unione forte. Denunciò le divisioni che emergevano nel paese in merito alla schiavitù e al sostegno a Gran Bretagna o Francia. Stretto tra le due principali potenze europee impegnate nella loro guerra pluridecennale per

2. C. NICHOLAS, *Promise and Peril: America at the Dawn of a Global Age*, Cambridge MA 2011, Harvard University Press.

3. G. WASHINGTON, Discorso di congedo, 19/9/1796.

il controllo delle rotte commerciali atlantiche, Washington consigliò ai suoi connazionali di evitare di schierarsi, quasi a tutti i costi⁴.

Il discorso di congedo di Washington è un testamento pensato per guidare i suoi successori e per oltre duecento anni servì come prima e più importante affermazione della dottrina di politica estera americana. Esso gettò le basi ideologiche delle interazioni tra gli Stati Uniti e il resto del mondo nel secolo successivo: affermò in maniera esplicita la necessità per una giovane nazione di evitare guerre e «legami» con paesi stranieri che ne avrebbero messo a rischio l'indipendenza. Mostrò come il commercio internazionale fosse interesse vitale per l'America, sottolineando che «diffondere e diversificare con mezzi morbidi le correnti del commercio» assicurasse la ricchezza. Per Washington la politica estera doveva servire soprattutto l'economia; la sicurezza si basava principalmente sulla separazione della nazione – che alcuni avrebbero poi chiamato isolamento – dagli avversari e da altre minacce. La geografia incentivava il commercio marittimo ma scoraggiava invasioni; la vastità del territorio rendeva costosa l'occupazione da parte di eventuali invasori e facile la difesa da parte dei locali, come Washington ben sapeva per esperienza personale.

Il suo contributo duraturo al canone della politica estera americana deriva da osservazioni pratiche. Washington voleva che gli Stati Uniti fossero preparati all'autodifesa, ma anche che rimanessero fuori dagli schemi tradizionali delle grandi potenze. «L'Europa», scrive, «ha una serie di interessi primari che con noi non hanno alcuna relazione, o hanno una relazione molto remota»; è «poco saggio invischiarci (...) nelle ordinarie vicissitudini della politica europea o nei risvolti positivi e negativi delle sue amicizie o inimicizie».

Washington espose la sua linea in maniera chiara: la neutralità finalizzata all'interesse nazionale. Neutralità significava evitare impegni inutili, progetti troppo ambiziosi o conflitti costosi. L'interesse nazionale richiedeva di concentrarsi su ciò che serviva agli scopi della nazione americana e del suo popolo; la libertà da inutili coinvolgimenti esterni avrebbe protetto l'indipendenza americana.

Il discorso di congedo enuncia tre propositi che guidarono la politica estera statunitense, con poche eccezioni, per un secolo e mezzo. Primo, rifiuto delle alleanze. Un'America neutrale doveva collaborare con altre nazioni, ma evitando qualsiasi vincolo. Le alleanze avrebbero trascinato gli Stati Uniti in conflitti lontani, come Washington osservò nelle guerre per l'espansione europea, e ne avrebbero limitato le possibilità di guadagno. Un paese neutrale dovrebbe commerciare con tutti i belligeranti stranieri tenendosi alla larga dalle loro lotte. La politica estera americana avrebbe così assicurato al paese benefici senza danni grazie all'estesa interazione con l'estero, senza però legare il proprio destino a quello di altri.

Secondo, un esercito americano limitato. Il più illustre comandante della nazione aveva capito che avere un grande esercito è costoso e sottrae risorse alla società. Aveva inoltre sperimentato quanto fosse difficile da controllare. Washington condivideva i timori dei Padri fondatori sul fatto che un'istituzione militare

4. F. GILBERT, *To the Farewell Address: Ideas of Early American Foreign Policy*, Princeton 1961, Princeton University Press.

negli Stati Uniti avrebbe messo a repentaglio la democrazia, in quanto le figure militari avrebbero fatto pressione sui leader civili affinché seguissero la loro volontà. Nel suo discorso di congedo chiese agli Stati Uniti di perseguire una politica estera non militarizzata, per il bene della democrazia e della prosperità in patria.

Terzo: rifiuto dell'impero. Una politica estera moderata, che estendesse il controllo territoriale sul continente nordamericano e garantisse l'accesso ai mercati esteri senza però inimicarsi le potenze straniere o assumere difficili compiti d'occupazione. Gli Stati Uniti dovevano crescere lentamente nel rispetto dei loro limiti e tenendo in debito conto i vincoli imposti dalla geografia e dalle responsabilità democratiche in patria. Washington era scettico verso i grandi progetti di potere, che associava all'egoismo dei realisti.

Le parole del primo presidente divennero il canone fondante della politica estera americana: gli Stati Uniti non aderirono ad alcuna alleanza per oltre quaranta anni dopo la sua morte. I suoi successori difesero la neutralità americana perché il paese traeva profitto dal commercio con Stati in competizione tra loro, soprattutto Gran Bretagna e Francia. Con l'eccezione della guerra civile, l'America mantenne un esercito permanente molto ridotto fino alla metà del XX secolo e istituì un corpo professionale di diplomatici solo dopo la fine della guerra civile stessa. La politica estera americana non è mai stata davvero isolazionista, ma l'influenza di Washington ha incoraggiato la distanza e l'autoesclusione dai conflitti: essa giustificava l'interesse economico anche di fronte alle atrocità. Le parole di Washington rafforzavano l'assunto comune dell'eccezionalismo americano e l'impulso della nazione a trarre vantaggio dal funzionamento del sistema internazionale, ma senza assumersi la responsabilità di gestirlo.

2. «Cosa ha fatto l'America per il bene dell'umanità? Il suo cuore, le sue benedizioni e le sue preghiere saranno sempre ovunque sia stato o sarà dispiegato lo stendardo della libertà e dell'indipendenza. Ma senza andare in giro per il mondo a cercare mostri da distruggere. L'America è il paese che desidera per tutti gli altri libertà e indipendenza, ma è il difensore e il garante soltanto della propria. Perseguirà la causa generale con il sostegno della sua voce e la benevola offerta del suo esempio»⁵.

John Quincy Adams, figlio del secondo presidente, pronunciò queste parole nel 1821. Fu il più esperto diplomatico americano del XIX secolo: rappresentò gli Stati Uniti nei Paesi Bassi, in Inghilterra e in Prussia stringendo legami con le élite locali prima di diventare segretario di Stato e poi presidente. Adams credeva fermamente che la sua nazione fosse diversa dai regimi monarchici con cui aveva a che fare. Gli Stati Uniti non avevano un grande esercito o una tradizione di dominio su popoli lontani dal proprio territorio. Adams riteneva che le opportunità commerciali del paese sarebbero state favorite dal lento e pacifico declino degli imperi europei. Egli capì che l'America non poteva forzare questo risultato combat-

tendo le monarchie più forti o sostenendo movimenti rivoluzionari spesso destinati al fallimento. Cercò invece di usare la diplomazia e altre azioni a distanza per incoraggiare la democratizzazione all'estero.

L'approccio di Adams si discostava dalla neutralità di Washington. Pur facendo eco al rifiuto delle alleanze, cercò di usare la diplomazia per conseguire maggiore influenza all'estero⁶. Tale influenza non avrebbe incluso l'esercito, ma sarebbe stata affidata a imprenditori, educatori, missionari e altri attori. Obiettivo era diffondere gli ideali americani senza generare resistenza. Adams fu il primo di una lunga tradizione di leader statunitensi a considerare il cambiamento democratico globale come un interesse fondamentale dell'America. La dottrina Monroe, elaborata da Adams a fine 1823, rappresentò il trionfo di questo approccio⁷. In qualità di segretario di Stato, Adams espresse il proprio sostegno a repubbliche sudamericane come Colombia, Argentina e Venezuela che lottavano per l'indipendenza dagli europei. Gli americani simpatizzavano con quella che consideravano l'estensione della loro rivoluzione in America Latina e vedevano nella regione crescenti opportunità commerciali. Adams, tuttavia, riconobbe che gli Stati Uniti non potevano assumersi la responsabilità di fornire protezione militare a questi Stati nascenti. Intervenedo militarmente gli americani si sarebbero inimicati le potenze europee, molto più forti, e avrebbero potuto suscitare l'ostilità dei cittadini sudamericani.

Adams escogitò una soluzione creativa e duratura. Attraverso il messaggio annuale del presidente James Monroe al Congresso, annunciò il «supporto» americano «alla libertà e alla felicità» delle nuove repubbliche. Sebbene gli Stati Uniti non potessero garantire la loro indipendenza, avrebbero «considerato qualsiasi tentativo» da parte delle potenze europee di riconquistare le ex colonie «come pericoloso per la nostra pace e la nostra sicurezza». Gli Stati Uniti si sarebbero schierati dalla parte della decolonizzazione dell'emisfero occidentale e avrebbero intrapreso tutte le azioni necessarie, a eccezione della guerra, per incoraggiarla. Avrebbero invece cercato di impedire attivamente alle potenze straniere di ricostituire i loro imperi sudamericani. Si trattava di una dichiarazione audace per una nazione nuova. Adams non la sostenne con minacce, ma con sforzi diplomatici tesi a dimostrare alle controparti europee che la decolonizzazione e la prevenzione della guerra servivano anche i loro interessi. I leader britannici, in particolare, trovarono la dottrina Monroe compatibile con i loro obiettivi. Un commercio più aperto in Sudamerica, con meno restrizioni imperiali, offriva maggiori opportunità all'industria inglese, sostenuta dalla più grande Marina militare del mondo. Evitare la guerra nell'emisfero occidentale permise inoltre alle potenze europee – Gran Bretagna e Prussia, in particolare – di concentrarsi su minacce più pressanti altrove.

Adams creò un precedente per la promozione della democrazia a distanza. Gli Stati Uniti non stavano impiantando o proteggendo la democrazia all'estero, stava-

6. C. EDEL, *Nation Builder: John Quincy Adams and the Grand Strategy of the Republic*, Cambridge MA 2014, Harvard University Press.

7. La dottrina Monroe fu presentata dal presidente James Monroe al Congresso durante il suo settimo messaggio annuale, il 2 dicembre 1823.

no promuovendo i tentativi di autogoverno dei paesi locali attraverso connessioni socioeconomiche e manovre diplomatiche tra le potenze europee. L'obiettivo era promuovere gli sforzi democratici e dissuadere altri dall'intervenire. Adams sintetizzò il suo approccio in una delle dichiarazioni più eloquenti sulla politica estera americana: il discorso del 4 luglio 1821 alla Camera dei rappresentanti. Gli Stati Uniti avrebbero aiutato «l'umanità come benefattori della libertà e dell'indipendenza» altrui, ma non sarebbero andati «alla ricerca di mostri da distruggere». Si sarebbero affidati all'economia, alla diplomazia e a varie forme di quello che gli studiosi avrebbero poi chiamato *soft power* («sostenendo la causa generale con la loro voce e la benevola offerta del loro esempio»).

Questo divenne poi un principio fondamentale della politica estera americana. Come potenza regionale e presto mondiale, gli Stati Uniti avevano un forte interesse alla diffusione di società aperte e democratiche. Gli americani non avevano le risorse per convertire il mondo al loro stile di vita, anche se alcuni ci provarono, ma potevano alimentare questo processo attraverso il commercio, la diplomazia e l'influenza culturale. Adams affermò la teleologia americana della democratizzazione globale attraverso mezzi pacifici. Si trattava di una visione doppiamente eccezionalista, la quale presupponeva che gli Stati Uniti offrissero agli altri un modello di governo superiore e potessero contare su misure non militari, come non potevano fare i loro pari. Adams contribuì a più di un secolo di crescenti ambizioni idealistiche americane, a fronte di limitate capacità concrete. Era questo il suo obiettivo: guidare con il potere delle idee, non con la forza delle armi.

3. «Siamo entrati in questa guerra a causa di violazioni del diritto che ci riguardano direttamente e che renderebbero la vita del nostro popolo impossibile se non venissero riparate e se il mondo non si assicurasse che non si ripetano più. Da questa guerra non vogliamo ottenere nulla di particolare per noi. Vogliamo che il mondo diventi un luogo adatto alla vita e privo di pericoli, soprattutto che sia sicuro per ogni paese pacifico che, come noi, desidera vivere la sua vita, stabilire le sue istituzioni, certo della giustizia e della lealtà degli altri popoli, ed essere garantito contro l'uso della forza e le aggressioni. Tutti i popoli del mondo hanno lo stesso nostro interesse. Per parte nostra vediamo molto chiaramente che, a meno che non sia fatta giustizia agli altri, non sarà fatta a noi»⁸.

Queste parole figurano nel preambolo ai famosi Quattordici punti di Woodrow Wilson, il primo sudista eletto alla presidenza. A differenza di Adams, Wilson affrontò gli affari internazionali da un punto di vista interno. Per lui la politica estera americana doveva contribuire a riunire una nazione ancora divisa e a garantirne la prosperità. Egli temeva una guerra globale scatenata dalla competizione imperiale europea, che avrebbe messo a repentaglio la crescita americana ed esacerbato le tensioni interne. Temeva inoltre che le potenze europee avrebbero aumentato la loro ingerenza nell'emisfero occidentale, soprattutto con l'espansione

delle capacità navali. Ciò lo spinse a perseguire una politica estera duplice: mentre affermava la neutralità nella grande guerra europea aumentava l'interventismo nell'estero vicino, inviando contingenti militari in Messico e nei Caraibi per combattere le possibili minacce all'influenza economica e politica americana.

Quando i combattimenti in Europa investirono le rotte commerciali dell'Atlantico mettendo a rischio la sicurezza delle navi statunitensi, Wilson abbandonò la neutralità e dispiegò l'esercito in Europa per la prima volta nella storia dell'America. L'obiettivo non era dominare il Vecchio Continente, ma creare un nuovo ordine. La guerra civile europea, come la precedente americana, minava il commercio e la sicurezza su cui i cittadini facevano affidamento in tutti gli Stati Uniti. Wilson non si alleò con l'Intesa: entrò in guerra come «potenza associata» indipendente, al fine di rendere il mondo sicuro per la democrazia americana (e lui intendeva quella bianca). Il nuovo ordine promosso da Wilson richiedeva una gestione della competizione tra nazioni europee che, dal suo punto di vista, era sfuggita al controllo. Gli attacchi alle navi neutrali americane erano la prova di ciò che egli percepiva come anarchia delle grandi potenze. L'intervento militare era il suo strumento, in Occidente e in Europa, per cercare di ripristinare la stabilità e contenere le minacce più violente.

Meno di un anno dopo la dichiarazione di guerra Wilson spiegò perché l'uso della forza in Europa, così estraneo alla prassi americana, fosse concepito per «porre fine a tutte le guerre» e proteggere l'ordine necessario all'autogoverno. Idea articolata nei Quattordici punti per gli obiettivi della guerra, che comprendevano trasparenza pubblica sugli accordi diplomatici, libertà di commercio, autodeterminazione dei popoli di etnia bianca in Europa e una nuova organizzazione globale (la Società delle nazioni) per gestire relazioni pacifiche tra gli Stati.

L'intervento militare, per Wilson, serviva a far rispettare il diritto internazionale. Gli Stati Uniti dovevano usare le loro risorse per combattere il disordine e prevenire guerre peggiori. Agendo collettivamente con le altre società democratiche europee, Wilson sperava di creare un sistema di applicazione collettiva della legge. La sua visione non era quella di alleanze concorrenti, ma di uno sforzo comune tra nazioni per mantenere la pace e proteggere il commercio. Wilson non si opponeva all'imperialismo o alla continua sottomissione di alcune società, purché tale processo fosse gestito in modo da evitare guerre e assicurare l'accesso americano a mercati lucrativi. L'intervento militare e la sicurezza collettiva erano strumenti per proteggere la crescita degli Stati Uniti e diffonderne i benefici tra i cittadini americani⁹.

L'eloquenza di Wilson contribuì a far sembrare gli aspetti aggressivi del suo pensiero più idealistici di quanto in realtà non fossero. Non prometteva democrazia per tutti e non mirava a un mondo senza conflitti. Proponeva che gli Stati Uniti usassero di più la forza e si unissero ad altre potenze per far rispettare l'ordine internazionale. Quando nei decenni successivi sono stati minacciati da regimi stra-

9. F. NINKOVICH, *The Wilsonian Century: U.S. Foreign Policy since 1900*, Chicago 1999, University of Chicago Press.

nieri e da attori non statali, i leader americani – compresi Ronald Reagan e George W. Bush – hanno citato ampiamente Wilson. I Quattordici punti offrivano durature linee guida per far coincidere il potere nazionale americano con l'opera di costruzione di un sistema internazionale a condizioni vantaggiose per gli Stati Uniti. Se Washington consigliava una cauta separazione e Adams incoraggiava una democratizzazione da lontano, Wilson forniva uno schema per controllare, ma non governare, il mondo.

In America, gli odierni dibattiti di politica estera sono di parte e incoerenti. Alcuni repubblicani sono falchi in Afghanistan e isolazionisti in Ucraina. Molti democratici prima criticano l'intervento militare in Medio Oriente e poi sostengono l'espansione della Nato e un maggiore aiuto militare all'Ucraina. Ciò che unisce entrambi gli schieramenti è la convinzione dell'eccezionalismo americano, l'idea che gli Stati Uniti godano di speciali privilegi internazionali e di un ruolo guida, anche morale. Una visione della politica estera a tutto vantaggio dell'America e spesso a scapito degli alleati di lunga data. Democratici e repubblicani si richiamano a Washington, Adams e Wilson, ma in modi diversi¹⁰. Presidenti democratici come Bill Clinton, Barack Obama e Joe Biden hanno enfatizzato gli approcci multilaterali alla democratizzazione, al controllo dell'ordine mondiale e alla costruzione della sicurezza collettiva, spesso attraverso la Nato e le Nazioni Unite. I repubblicani George W. Bush e Donald Trump hanno sostenuto progetti più unilaterali per proteggere gli Stati Uniti dalle minacce straniere, controllare gli Stati in crisi e promuovere l'influenza americana. Trump ha anche rigettato le ambizioni di democratizzazione.

Le differenze d'approccio però non nascondono la perdurante condivisione dei concetti articolati da Washington, Adams e Wilson, che continuano a influenzare i principali responsabili politici americani. Ricombinare i loro concetti può creare nuove opportunità di definire politiche utili, specie quando gli Stati Uniti e i loro alleati fronteggiano l'aggressione russa, l'intransigenza saudita e l'espansione cinese. Il canone della politica estera americana non offre formule per il futuro, ma fornisce utili tasselli per la composizione di un nuovo mosaico geopolitico.

(traduzione di Veronica Stigliani)