

La dottrina Bush ed il concetto di *Preemptive War*



Antonio Cucurachi

La presidenza di George W. Bush, appena conclusasi, passerà probabilmente alla storia come una delle più controverse, nel campo delle relazioni internazionali, alla luce della strategia elaborata dall'inquilino della Casa Bianca e dal suo staff per affrontare quelle che vengono oggi considerate le nuove minacce alla sicurezza. Con il termine di "dottrina Bush" si intende in realtà descrivere una serie di principi ed obiettivi di politica estera adottati dall'amministrazione USA dopo gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001. La prima esposizione pubblica di uno dei punti più importanti della nuova dottrina avviene poche ore dopo gli attentati, in un accorato discorso alla nazione, nel quale Bush dichiara la sua ferma risoluzione di voler considerare sullo stesso piano i terroristi responsabili dell'attacco al WTC ed al Pentagono e gli Stati che offrono loro asilo e supporto. Questa tesi viene ribadita con parole ancora più forti ed ultimative il 20 settembre, in un intervento davanti al Congresso riunito:

"we will pursue nations that provide aid or safe haven to terrorism; Every nation, in every region, now has a decision to make. Either you are with us or you are with the terrorists. From this day forward, any nation that continues to harbour

or support terrorism will be regarded by the US as an hostile regime" (Address to a joint session of Congress, President G.W.Bush, 20 settembre 2001)

Questo assunto diviene il motivo per giustificare, inquadrandolo sotto l'ombrello della cosiddetta "Guerra al terrore", l'avvio dell'operazione *Enduring Freedom*: contro il regime dei Talebani in Afghanistan, contro i campi di addestramento di Al Qaeda nelle province di nord-ovest del Pakistan, nelle Filippine, nel Corno d'Africa e nel Trans-Sahara. Un altro importante principio viene aggiunto durante il Discorso sullo stato dell'Unione del 29 gennaio 2002, qualche mese dopo l'avvio delle operazioni:

"...we must prevent the terrorists and regimes who seek chemical, biological or nuclear weapons from threatening the United States and the world..." (President G.W. Bush first state of the Union address, 29 gennaio 2002)

L'obiettivo militare della guerra dichiarata dalla nuova amministrazione sembra quindi essere quello di impedire ai Paesi dotati di WMD (*Weapons of Mass Destruction*) di minacciare gli Stati Uniti ed alterare gli equilibri mondiali; Bush si scaglia contro Iran, Iraq e Corea del Nord, accusati di agire da fiancheggiatori del terrorismo e di sviluppare armi di distruzione di massa, definendo questo malvagio sodalizio con il termine *axis of evil* (assi del male). Molti commentatori concordano sul fatto che uno dei momenti fondamentali nell'enunciazione pubblica della dottrina sia il discorso pronunciato all'Accademia Militare di West Point, il 1° giugno 2002. Nel suo intervento il Presidente analizza le nuove minacce concretizzatesi nei fatti dell'11/09 ed articola il suo ragionamento ponendo in risalto le differenze tra il nuovo scenario e quello risalente al periodo della Guerra Fredda; i rischi per gli USA ed i loro alleati si annidano nell'estrema imprevedibilità della minaccia e nella rapidità con cui essa può materializzarsi. Rispetto al cospicuo periodo di tempo necessario al *build up*, ovvero alla mobilitazione di larghe masse di uomini e mezzi quali quelle del disciolto Patto di Varsavia ed alle capacità industriali richieste per il sostentamento di un simile sforzo - facilmente rilevabili attraverso gli strumenti dell'*intelligence* - i nuovi nemici possono colpire in pochissime ore, e ad un costo inferiore a quello di un singolo mezzo corazzato. Il rischio maggiore sembra essere, secondo il Presidente, quello creato dal connubio tra il radica-



United States Air Force

lismo politico-religioso e la moderna tecnologia:
“...*When the spread of chemical and biological and nuclear weapons, along with ballistic missile technology, when that occurs, even weak states and small groups could attain a catastrophic power to strike great nations.....*” (President G.W. Bush, West Point, 1 giugno 2002).

Di fronte ad una minaccia con queste caratteristiche le tradizionali strategie della politica estera statunitense, ovvero il *containment* e la deterrenza, si rivelano, secondo Bush, inadatte. La deterrenza, ovvero la promessa di una rappresaglia massiccia contro un aggressore, rischia infatti di essere un'arma spuntata in quanto basata su assunti non applicabili alle organizzazioni terroristiche o ai governi dittatoriali. Essa presuppone, infatti, che un eventuale confronto mili-

tare coinvolga comunque attori dotati di razionalità, in grado di soppesare i rischi connessi alle diverse ipotesi strategiche, di scendere a patti e tra i quali, quindi, possa alla fine nascere una - sia pure forzosa - fiducia. Come ha scritto Carlo Jean per quarant'anni, dopo la fine del Secondo Confitto Mondiale, la sicurezza dell'Occidente è stata fondata sulla razionalità dei dirigenti del Cremlino e sulla irrazionalità del Presidente degli USA che, autorizzando l'uso dell'opzione nucleare, avrebbe finito per determinare la distruzione anche di ciò che intendeva proteggere. Lo stesso Winston Churchill riconobbe, di fronte al sorgere del colosso sovietico, che era inutile cercare di discutere con la dirigenza di Mosca, ma che, posti al cospetto di un possibile olocausto nucleare, anche i comunisti avrebbero tenuto fede agli accordi, perché la sopravvivenza rientrava ovviamente tra i loro interessi. I *leader dei rogue states* sono invece da considerare attori irresponsabili ed irrazionali, disposti a far subire al proprio popolo una durissima reazione pur di arrecare danni ai loro nemici. Quanto ai terroristi, poi, molti di loro giungono persino a teorizzare il martirio ed il sacrificio di innocenti pur di soddisfare il loro credo. Il contenimento, l'altro pilastro della Guerra Fredda, mostra tutti i suoi limiti quando è attuato nei confronti di dittatori privi scrupoli ma in possesso di WMD e di vettori missilistici per recapitarle o segretamente in contatto con fazioni terroristiche. Certo, Bush non esclude che in determinati contesti queste strategie possano ancora funzionare, ma ritiene che nel nuovo scenario geopolitico che si delinea all'indomani degli attentati debbano essere ricercati nuovi approcci:

“...*new threats also require new thinking...*”(ibidem)

Non è possibile, quindi, basare la sicurezza degli Stati Uniti e del mondo libero sulla parola di tiranni che solennemente sottoscrivono trattati di non proliferazione e che sistematicamente li violano. A questa considerazione il Presidente fa



(© Reuters)



United States Air Force

poi seguire quello che è ritenuto uno dei principi fondamentali della sua visione, ovvero l'enunciazione del concetto di guerra preventiva:

"...If we wait for threats to fully materialize, we will have waited too long..."

"Yet the war on terror will not be won on the defensive. We must take the battle to the enemy, disrupt his plans, and confront the worst threats before they emerge. In the world we have entered, the only path to safety is the path of action..." (ibidem)

Bush accantona pertanto la *reactive posture* legata al contenimento ed alla deterrenza e sancisce il passaggio ufficiale da una strategia reattiva ad una proattiva, la cosiddetta *Preemptive War*. Più tardi, nella USNSS (*United States National Security Strategy*), il Presidente giungerà addirittura ad utilizzare un'espressione tipica del mondo sportivo, se-



US Navy

condo la quale "la miglior difesa è l'offesa". Sebbene non sia mai stato affermato con tale chiarezza e risoluzione il concetto di guerra preventiva non rappresenta tuttavia una novità assoluta nel quadro della strategia statunitense. Già all'inizio del 1998 l'allora Segretario alla Difesa, William Cohen, aveva incaricato un'apposita Commissione sulla Sicurezza Nazionale nel 21° secolo, nota anche come Hart-Rudman, di analizzare il quadro strategico che si stava delineando con la fine dell'URSS ed il crollo del bipolarismo, di identificare le potenziali minacce e di verificare l'idoneità degli strumenti diplomatici e militari disponibili per fronteggiare eventuali crisi future. Al termine della sua prima sessione di lavori, durata dal luglio 1998 all'agosto del 1999, la Commissione aveva riconosciuto che la deterrenza non avrebbe più funzionato, nel nuovo secolo, come aveva fatto in passato, e che in alcuni casi essa si sarebbe rivelata del tutto inappropriata. Nelle conclusioni veniva chiaramente indicato che l'emergere sul palcoscenico mondiale di nuovi attori "non Stato/non nazione" e la diffusione della tecnologia avrebbe reso l'America più vulnerabile ad attacchi sul suolo metropolitano, una minaccia nei confronti della quale la superiorità militare statunitense non sarebbe stata applicabile, almeno non nei modi classici ispirati al conflitto tradizionale basato sulla risposta ad un attacco. Parallelamente ai lavori della Commissione anche il PNAC (*Project for the New American Century*), un istituto di ricerca legato ai circoli neoconservatori con sede a Washington, aveva indirizzato una lettera all'allora Presidente Clinton - siamo nel 1998 - per chiedere un intervento in Iraq al fine di rimuovere Saddam Hussein, reo di osteggiare il lavoro degli ispettori delle Nazioni Unite. Nella missiva si paventava il rischio che questi entrasse nuovamente in possesso di WMD e che le usasse contro le truppe USA stanziate nell'area o contro alleati come Israele e si giustificava quindi, alla luce dello spregio dimostrato dal dittatore verso la politica di contenimento dell'ONU e della minaccia agli interessi americani, un intervento armato preventivo. Tra i firmatari del documento figuravano personaggi che avrebbero ricoperto ruoli di primo piano nella futura amministrazione Bush quali Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz, Richard Perle, Dick Cheney, Francis Fukuyama, Robert Kagan oltre allo stesso Jeb Bush (fratello del futuro presidente). Gioverà ricordare, inoltre, che lo stesso Presidente Clinton aveva poi attuato una strategia di tipo *preemptive* autorizzando il bombardamento, nell'agosto del 1998, delle basi di Al Qaeda in Sudan ed Afghanistan; lo *strike*, attuato mediante il lancio di un centinaio di missili *cruise*, venne giustificato come una risposta necessaria e proporzionata alla minaccia, ritenuta imminente, di ulteriori attacchi terroristici a personale ed installazioni statunitensi, dopo quelli perpetrati contro le ambasciate in Kenya e Tanzania. Il concetto di guerra preventiva rappresenta sicuramente uno dei punti nodali dell'intero edificio teorico posto a supporto delle scelte di politica estera compiute dal Presidente Bush e, proprio per le sue ripercussioni pratiche, ha suscitato un

ampio dibattito tra i suoi sostenitori, convinti della necessità di nuove forme di difesa davanti a minacce imminenti ed i suoi critici, che ne hanno denunciato l'incompatibilità con il diritto internazionale.

La guerra preventiva nella dottrina Bush

Il Diritto Internazionale proibisce, come noto, l'uso e la minaccia stessa dell'uso della forza da parte degli Stati con la sola eccezione del caso di legittima difesa. Purtroppo la Carta delle Nazioni Unite non fornisce, a tal proposito, una definizione condivisa ed esaustiva di che cosa significhi "legittima difesa". L'articolo 51 della Carta definisce l'autotutela un diritto naturale e di fronte ad un'aggressione - intesa come un attacco già sferrato - l'uso della forza è sempre giustificato. D'altra parte lo stesso Diritto Internazionale rifiuta l'ipotesi di una legittima difesa di tipo "preventivo", ovvero diretta a fronteggiare una minaccia remota. Un classico esempio di questa fattispecie è rappresentato dall'attacco portato da aerei israeliani al reattore nucleare Osirak, nei pressi di Baghdad, il 7 giugno 1981. La questione venne portata dinanzi al Consiglio di Sicurezza dell'ONU, ove Israele giustificò il raid sostenendo di aver compiuto un atto di legittima difesa preventiva, poiché il reattore avrebbe potuto essere utilizzato per la realizzazione di testate atomiche da lanciare proprio contro il suo territorio. La Comunità internazionale assunse una posizione molto critica nei confronti di Tel Aviv ed il Consiglio approvò all'unanimità una Risolu-

zione che dichiarava illecito l'operato di Israele, condannandolo a risarcire i danni. L'Amministrazione Bush dimostra di essere consapevole della dicotomia esistente tra l'interpretazione delle norme del Diritto Internazionale ed il concetto di guerra *preemptive* e, nel settembre del 2002, presentando al Congresso la USNSS, un documento nel quale l'esecutivo analizza i maggiori temi di sicurezza interna ed internazionale e traccia le linee d'azione secondo le quali intende muoversi per affrontarli, si preoccupa di affinare ulteriormente il suo impianto teorico al fine di colmare questo gap. Per questo motivo il termine utilizzato nel testo è *preemptive war* e non *preventive war*. Quest'ultima è infatti resa in italiano con il termine di guerra preventiva, opzione che sarebbe stata inammissibile, mentre la prima ha un significato peculiare; si tratta infatti di un lemma con una marcata connotazione giuridico-economica che deriva dal latino *praemere*, ovvero ottenere qualcosa prima di altri mediante un diritto di prelazione. Per i teorici della dottrina Bush l'intervento armato è giustificato proprio da una diversa percezione della minaccia, che in questo caso è stimata come imminente e di entità crescente, quasi prossima ad essere attivata. Non esistono quindi, alla luce di questi presupposti di necessità ed urgenza, altre alternative se non quella dell'azione militare. Come ha sostenuto George Pratt Schultz, Segretario al Tesoro durante la presidenza Nixon e mentore del *think-tank* repubblicano The Vulcans (di cui facevano parte tra gli altri Condoleezza Rice, Paul Wolfowitz, Richard Perle e Dick



US Marine Corp



US army abrams tank

Cheney) “se hai un serpente in giardino non aspetti che ti morda per difenderti”. Così lo stesso Presidente scrive, nella lettera di accompagnamento della USNSS al Congresso, riferendosi alle minacce costituite dalle armi di distruzione di massa, che si deve agire “before they are fully formed” (lettera di accompagnamento del Presidente Bush, USNSS, Settembre 2002). Ecco perché, nella visione dei più influenti pensatori *neoconservatives*, la *preemptive war* viene definita come “*anticipatory self-defence*”, nella quale si mira addirittura a colpire anche le intenzioni dell'avversario, e non solo gli atti preparatori ad un eventuale attacco. La strategia del Presidente mira quindi, in primo luogo, ad impedire il possesso di WMD a quegli Stati canaglia impegnati nella loro ricerca, in modo da evitare che le stesse possano poi essere utilizzate contro gli Stati Uniti ed i loro alleati o cedute a gruppi terroristici. È questo *overlap* il bersaglio della nuova politica internazionale americana. La distruzione di questi focolai di rischio deve avvenire prima che essi possano raggiungere i confini nazionali; per conseguire questo risultato, recita il documento, si cercherà sempre, d'intesa con i partner e le principali organizzazioni per la sicurezza, di ottenere il consenso della Comunità internazionale ma, se sarà necessario, gli Stati Uniti non esiteranno ad agire unilateral-

mente per esercitare il loro diritto di autodifesa. Ma nelle parole del Presidente si coglie anche un altro importante distinguo posto alla base della sua dottrina, ovvero quello legato al calcolo costi/benefici: quando si adotta una strategia basata sulla guerra preventiva si ritiene che l'attacco immediato sia meno costoso di quello futuro, perché nel frattempo il nemico si rafforzerebbe, rendendo così più difficile e sanguinoso il successo. Opposto è il caso dell'azione *preemptive*, dove è l'attesa a presentare dei costi maggiori rispetto ad un attacco successivo; l'attesa è giudicata quindi come strategicamente e politicamente inammissibile, anche perché il parametro di riferimento a cui il Presidente guarda è quello della funzionalità rispetto all'esigenza di eliminare definitivamente la minaccia per la sicurezza nazionale. Questa posizione dell'Amministrazione USA ha sollevato numerose perplessità tra gli esperti di Diritto Internazionale, perplessità legate al rischio insito in un'applicazione estensiva da parte di tutti gli Stati di una logica di *preemption*. In questo modo, infatti, potrebbero scatenarsi una serie di conflitti giustificati dalla logica di prevenire minacce alla propria sicurezza (o presunte tali) anche piuttosto lontane nel tempo; sarebbe la fine della diplomazia e l'inizio, presumibilmente, di un'era di guerre destinate a rendere il mondo un posto

decisamente meno sicuro. In qualità di “pompieri” incaricati di domare i focolai di preoccupazione intervengono diversi membri dello staff presidenziale tra i quali figurano sia il Consigliere per la Sicurezza Nazionale, Condoleezza Rice, che l'ex Direttore della CIA ed ex Sottosegretario alla Marina, James Woolsey. La prima, in un intervento tenuto al Waldorf Astoria Hotel di New York, si riallaccia alla crisi dei missili con Cuba nel 1962 ed a quella nella penisola coreana del 1994 per dimostrare come gli Stati Uniti abbiano sempre affermato il loro diritto di applicare una *anticipatory self-defense*; il concetto di “*preemption*” non è quindi, secondo la Rice, una novità, e non esiste alcun principio legale e/o morale che imponga ad uno Stato di attendere l'attacco prima di poter porre in essere misure difensive anticipate così come sancite dalla legge consuetudinaria internazionale. Questo non implica, naturalmente, alcun tipo di automatismo nell'applicazione della dottrina né fornisce agli Stati Uniti una sorta di “luce verde” per agire militarmente contro un potenziale avversario senza aver prima esaurito tutti gli altri strumenti applicabili, tra i quali la diplomazia. L'azione *preemptive* va pertanto considerata solo l'ultimo di una lunga catena di passi logici, e presuppone naturalmente che la minaccia sia estremamente grave e che il rischio dell'inazione sia superiore a quello dell'attacco. In un'intervista del 7 ottobre 2002, condotta da Jamie Glazov (l'editore, n.d.a) ed apparsa sul sito di Front Page Magazine, rivista politica on line vicina alle posizioni *neoconservatives*, Woolsey chiarisce come il documento (la USNSS) stabilisca in modo inequivocabile che gli Stati Uniti non intraprenderanno azioni contro coloro con i quali non sono d'accordo o che posseggono armi di distruzione di massa, ma unicamente contro quelle organizzazioni terroristiche capaci di operare su scala globale e quegli stati che perseguono le WMD, anche al fine di cederle a terroristi, e solo laddove la minaccia sia imminente. È proprio il concetto di collocazione temporale/percezione di quest'ultima l'elemento in grado di fungere da ago della bilancia in merito alla legittimità o meno della dottrina. Un altro aspetto caratterizzante della dottrina Bush, peraltro strettamente correlato al contrasto dei *rogue states*, è rappresentato dall'uso della forza per il conseguimento di risultati politici; questa scelta dell'Amministrazione si collega peraltro alla “lettura” del panorama internazionale che danno i circoli neo-conservatori. Da un punto di vista puramente teorico il concetto di “esportazione della democrazia” rientra nell'alveo della tradizione liberale perché, a differenza di quanto sostenuto dalla scuola realista, considera ogni caratteristica dell'entità Stato (quale può essere il suo regime politico - tirannia, democrazia, ecc.) come un fattore in grado di influenzare le relazioni internazionali. Secondo i neo-conservatori la democratizzazione forzata degli Stati tirannici costituisce quindi un metodo di stabilizzazione e pacificazione del quadro geopolitico, perché le democrazie tendono a non farsi la guerra tra di loro. A partire dal 2002 questo elemento assume una connotazione sempre più palpabile

nei discorsi del Presidente, nei quali traspare una vena di forte idealismo e messianismo, che si riallaccia, da un lato, alla retorica del *manifest destiny* da sempre presente nella politica estera americana, e dall'altro alla tradizione wilsoniana per la quale il trionfo planetario dei principi americani non può essere garantito da un semplice processo mimetico posto in essere spontaneamente dai Paesi terzi ma solo da un impegno attivo di Washington sul palcoscenico mondiale; questo impegno attivo, in base al quale la particolare missione dell'America trascende la semplice diplomazia del *day by day*, la obbliga ad agire, talvolta anche scavalcando gli organismi di governo mondiale, con uno spirito da “crociata”. Nel discorso tenuto sullo stato dell'Unione nel 2003, ad esempio, si legge:

“Americans are a free people, who know that freedom is the right of every person and the future of every nation. The liberty we prize is not America's gift to the world, it is God's gift to humanity” (President G.W. Bush state of the Union address, 29 gennaio 2003)

Nel 2004, poi, inaugurando i lavori alla *National Defense University*, il Presidente spinge la soglia dell'intervento ancora più in là con una frase divenuta celebre:

“The defense of freedom requires the advance of freedom” (President G.W. Bush NDU address, 11 febbraio 2004)

L'avversione per l'Occidente e per gli Stati Uniti che si respira, in particolare, in molti Paesi del terzo e quarto mondo deriva, secondo i *neo-conservatives*, non tanto dagli errori che l'America ha compiuto e/o compie, ma piuttosto dal fatto che i Paesi nei quali i terroristi trovano terreno fertile sono anche quelli con i più bassi indici di qualità della vita, bassa scolarizzazione, povertà e mancanza di libertà, quelli quindi nei quali la democrazia è sconosciuta ed i tiranni possono governare senza alcun controllo da parte del popolo. Per questo Bush considera l'economia di mercato e le politiche neoliberaliste il cardine su cui costruire le infrastrutture della democrazia. L'idea che sottende questo aspetto della dottrina è che la ricchezza prodotta dal neoliberalismo favorisca la nascita e la crescita della democrazia e della libertà, sradicando quindi le cause ultime che permettono ai terroristi di fare proseliti. Ricompare quindi, nella sua dottrina, quell'idealismo wilsoniano che in soli quarant'anni vide gli USA partecipare a ben due conflitti mondiali, promuovere una serie di organizzazioni di portata planetaria (Società delle Nazioni ed ONU), iniziare la guerra fredda con l'URSS e creare la NATO per fermare l'espansionismo sovietico. È singolare notare, in conclusione, come l'apice di questo processo giunga durante una presidenza democratica, quella di John Kennedy, il quale dichiarò nel 1961, che l'America era sufficientemente forte per “pagare qualsiasi prezzo ed assumersi qualsiasi onere” pur di assicurare il trionfo della libertà. ■