

L'elite di Obama e il Medio Oriente: l'ascesa del pragmatic consensus

Nell'elite della politica estera americana si è chiusa la fase delle battaglie ideologiche, della diplomazia trasformativa, della politica estera vista come fonte di rigenerazione per la società americana. A Washington è il momento del “consenso pragmatico”: una vasta area comprendente persone che lavorano nell'amministrazione o al Congresso ma anche nei vecchi e nuovi think tank e che domina la *foreign policy community*¹ in nome del ritorno alla ricerca della stabilità e della condivisione delle responsabilità sia con gli alleati che con le potenze emergenti.

Questo paper vuole descrivere le origini, lo sviluppo e i contenuti di questo cambiamento con particolare riguardo alla parte dell'elite di politica estera che si occupa di Medio Oriente. Oggi come in tutti gli anni successivi al 2001, è questo il teatro più importante per la politica estera americana, non fosse altro che perché è dove gli Usa combattono in prima persona due guerre e dove si gioca gran parte della loro credibilità come superpotenza.

La fonte principale di questo lavoro è la ricerca su “Il Medio Oriente nelle elezioni americane” condotta insieme a Mattia Diletti per il Geopac-CRS, con il sostegno dell'Unità Analisi e Programmazione del Ministero degli Affari Esteri. Nell'estate del 2008 sono stati intervistati circa una ventina di consiglieri di politica estera sia della campagna di Obama che di quella di McCain sul tema della futura politica americana in Medio Oriente. In questo paper, le citazioni di esperti e funzionari americani che non hanno altre indicazioni sono frutto di quel lavoro. Per alcune non è possibile indicare direttamente il nome di chi le ha pronunciate: molte delle interviste sono infatti avvenute “*off-the-record*” e questo elemento le ha rese più schiette ed approfondite. Si era scelto poi di indagare i mutamenti e gli orientamenti di tutta la *foreign policy community* americana e quindi di non parlare solo con coloro i quali venivano indicati come consiglieri ufficiali delle due campagne ma anche con esperti dei think tank (quelli tradizionali bipartisan e conservatori ma anche i nuovi “serbatoi di pensiero” progressisti) e “*staffers*” del Congresso – una figura tipicamente americana che è un misto tra il nostro consulente politico, il funzionario parlamentare e l'assistente personale.

La ricerca tuttavia non si è fermata nell'estate del 2008 ma è andata avanti seguendo il dibattito sulle *policy* dell'amministrazione Obama non solo sulle riviste e sui giornali specializzati ma anche attraverso i rapporti e gli interventi dei vari think tank². Quanto fatto precedentemente alle elezioni serviva in questo caso da “faro” per capire quali elementi e quali soggetti tenere più in considerazione.

¹ Per il concetto di foreign policy community vedi Roger Hilsman, *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs*, (New York:Harper & Row, 1971)

² Parte di quest'analisi successiva può essere rintracciata in due articoli scritti con Mattia Diletti: “Cosa pensano i pensatori”, *Limes*, Volume 1/2009 e “Insofferenti verso Gerusalemme: così gira il vento Usa”, *Limes*, volume 4/2009

Infine, questo paper è il frutto di un lavoro di ricerca e di intervento presso il Geopac-CRS iniziato nel 2005. Uno studio che permette di affermare come il cambiamento visibile oggi nella politica estera di Obama non sia cominciato con la sua elezione il 4 novembre 2008 e neanche con la sua entrata alla Casa Bianca il 20 gennaio successivo. Ha origine nei fallimenti della politica estera di Bush e nella consistente correzione di rotta impressa già a partire dal 2005-2006: un cambiamento nelle politiche ma soprattutto nelle élite.

L'alleanza tra neocon, conservatori e liberal interventisti

Per capire cosa è cambiato bisogna partire dagli studi di Inderjeet Parmar sulle élite di politica estera americana degli ultimi anni. Partendo da un'analisi del mondo dei think tank, lo studioso dell'università di Manchester è arrivato a sostenere l'esistenza di una "*foreign policy fusion*" che comprenderebbe neoconservatori, conservatori nazionalisti e liberal interventisti in nome del mantenimento della leadership americana attraverso l'intervento costante (anche di tipo militare) a livello globale e la promozione della democrazia³.

Parmar, anche alla luce degli studi di Smith⁴, vede a livello di élite di politica estera l'onda lunga di quella che lo storico americano Sean Wilentz ha definito "l'età di Reagan"⁵. La "fusione" sarebbe il risultato di tre processi avvenuti nell'ultimo trentennio:

Una crescita enorme dell'influenza del conservatorismo e delle sue organizzazioni – come la Heritage Foundation – durante gli anni novanta; la crescita di una rumorosa sotto-componente del conservatorismo dagli anni settanta – i neoconservatori; e, significativamente per questo studio, lo sviluppo dalla fine degli anni ottanta di un interventismo liberale robusto, teoricamente solido e animato da spirito di crociata, costruito attorno alla fiducia nell'efficacia delle teorie della "pace democratica" e della "transizione democratica". L'11 settembre è stato il momento cruciale per la fusione di questi 3 sviluppi, anche se ogni tendenza ha mantenuto il suo autonomo ambito d'azione: generalmente, i conservatori hanno dominato l'amministrazione Bush, i neoconservatori si sono concentrati sui media, la *policy-advocacy* e la pubblica opinione, laddove i liberal interventisti hanno rafforzato i loro legami con i membri più influenti del Partito Democratico.⁶

I tre filoni avevano in realtà cominciato a convergere anche alla fine degli anni novanta come messo in luce da Gordon e Shapiro nel loro studio delle relazioni transatlantiche tra l'amministrazione Clinton e quella Bush⁷. Specialmente dopo le elezioni di midterm del 1994, la retorica e le politiche concrete

³ Inderjeet Parmar, "Foreign policy fusion: Liberal interventionists, conservative nationalists and neoconservatives — the new alliance dominating the US foreign policy establishment", *International Politics* (2009), Vol. 46, 2/3, 177–209. Di Parmar si vedano anche: "Not neoconservatism but Conservative Nationalism and Liberal Interventionism: The New Alliance Dominating the US Foreign Policy Establishment", Centre for International Politics, University of Manchester, October, Working paper (no. 36), 2007; *Think Tanks and Power in Foreign Policy*, (Basingstoke: Palgrave, 2004)

⁴ Tony Smith, *A Pact with the Devil*, (New York: Routledge, 2007)

⁵ Sean Wilentz, *The Age of Reagan*, (New York: Harper&Collins, 2008)

⁶ Inderjeet Parmar, 2009

⁷ Philip Gordon, e Jeremy Shapiro, *Allies At War. America, Europe and the Crisis Over Iraq*, (New York: McGraw Hill, 2004) pp. 47-74; sui neocon e le relazioni transatlantiche vedi Rita Di Leo, *Lo strappo atlantico. America contro Europa*, (Bari: Laterza, 2004)

dell'amministrazione Clinton erano state fortemente influenzate dal Congresso repubblicano – a sua volta molto sensibile ai richiami delle elite conservatrici e neoconservatrici – sia sull'Iraq che sul Kosovo.

Ecco allora perché molti liberal interventisti – e una parte consistente della leadership democratica – avevano appoggiato sia l'invasione dell'Iraq che i primi passi della Guerra globale al terrorismo (conosciuta anche con la sigla inglese GWOT). Ancora nel 2006-2007 i best-seller democratici non si discostavano molto da questa linea.

Peter Beinart, ex-direttore di *The New Republic* una delle riviste storiche della sinistra americana, sosteneva che la GWOT andasse combattuta come la guerra fredda e che, proprio per questo, i liberal fossero i più indicati a guidarla. Il libro "The Good Fight", la buona battaglia, vedeva nell'Islam una nuova forma di totalitarismo che poteva essere vinto con l'intransigenza adottata a suo tempo contro i sovietici ma ammorbidendo l'approccio dell'amministrazione Bush: usando l'arma dei diritti umani, conquistando "cuori e menti", proponendo un nuovo piano Marshall, collaborando con gli alleati europei e le organizzazioni internazionali.⁸

Rahm Emanuel e Bruce Reed nel loro "Il piano: grandi idee per l'America" chiedevano una "strategia muscolare che usi tutti i mezzi a disposizione dell'America per renderla più sicura in un mondo più pericoloso". Oggi il primo è il capo di gabinetto della Casa Bianca mentre il secondo è presidente del Democratic Leadership Council, l'organizzazione che ha fatto da spina dorsale al clintonismo fin dagli anni ottanta.

Dall'epoca in cui uscirono i due volumi, però, i cambiamenti non sono stati da poco. Basti pensare al fatto che oggi Beinart scrive articoli a favore di forme di dialogo (ancorché indiretto) con Hamas¹⁰ mentre Rahm Emanuel ha usato toni molto duri e realisti nel suo intervento alla conferenza annuale dell'AIPAC, la maggiore organizzazione della lobby filo-israeliana. Il "Chief of Staff" di Obama sta lavorando all'interno dell'attuale strategia dell'amministrazione volta a presentarsi come *honest broker* del processo di pace applicando la stessa dose di pressioni sia agli israeliani che ai partner arabi.

La transizione verso America the Liberal

Oggi non è più il tempo della "foreign policy fusion" di cui parlava Parmar. Molti dei suoi interpreti, come abbiamo visto nel caso di Emanuel, sono diventati potenti e tuttavia l'intero quadro è cambiato attorno a loro. Oggi è più appropriato parlare di consensus pragmatico: un aggregato che comprende anche una parte della vecchia "fusion" ma in nome di principi e all'interno di strutture parzialmente diverse.

⁸ Peter Beinart, *The Good Fight: Why Liberals - and Only Liberals - Can Win the War on Terror*, (Melbourne: Melbourne University Press, 2007)

⁹ Rahm Emanuel e Bruce Reed, *The Plan: Big Ideas for America*, (PublicAffairs Books of Perseus Books Group, 2006)

¹⁰ Peter Beinart, "Hamas: U.S. Diplomacy's Final Frontier", *Time Magazine*, 1 maggio 2009

I termini “realismo” e “pragmatismo”, qui come altrove, non devono condurre in errore: l'obiettivo è sempre quello della tutela della leadership americana nel mondo, nella convinzione che i principi che guidano questo paese possano servire da esempio per tutto il pianeta. Pragmatic consensus, va chiarito fin da subito, non vuol dire abbandono dell'eccezionalismo in nome di un nuovo realismo kissingeriano ma semplicemente maggiore consapevolezza del rapporto tra fini e mezzi nel perseguire la salvaguardia del primato americano.

La seconda amministrazione Bush è stato il momento di transizione tra i due aggregati di elite. Gli equilibri nell'amministrazione avevano iniziato a cambiare già nel 2005 quando Paul Wolfowitz e Douglas Feith avevano lasciato la Casa Bianca. Donald Rumsfeld, forse dopo Cheney il più potente falco di tutto il gabinetto, era stato sacrificato dopo la sconfitta nelle elezioni di medio termine del 2006. Da quel momento in poi il ruolo del Consigliere per la sicurezza nazionale Condoleeza Rice e del nuovo Segretario alla difesa Robert Gates era cresciuto notevolmente.

Alla fine dell'amministrazione Bush l'ala più ideologica (i neocon ma anche i conservatori nazionalisti come Cheney) era decisamente meno influente. Con la loro crisi, come registrato dall'editorialista del New York Times Roger Cohen, anche i liberal interventisti si trovavano in difficoltà visto che veniva messo in dubbio “il muscolare interventismo antitotalitario degli Stati Uniti”.¹¹

Due sono stati i punti di passaggio importanti di questa transizione. Il primo senza dubbio è stato l'Iraq Study Group (ISG) che ha lavorato nel corso del 2006 sotto la guida dei realisti James Baker e Lee Hamilton. Facevano parte della commissione anche Robert Gates (durante i lavori nominato Segretario alla difesa) e l'attuale direttore della CIA Leon Panetta.

Il rapporto¹², nel raccomandare un graduale ritiro dall'Iraq, rovesciava l'approccio dei falchi dell'amministrazione Bush e ne mostrava l'inconsistenza: laddove questi avevano sognato un nuovo effetto domino nella regione a partire dalla democratizzazione del paese, il rapporto dell' ISG partiva da un “approccio esterno” che includeva piuttosto esplicitamente trattative con l'Iran e la Siria nonché una ripresa del processo di pace. Se anche l'amministrazione Bush inizialmente non teneva conto del rapporto, tuttavia nell'elite veniva segnato un punto importante: la nuova parola d'ordine era la ricerca della stabilità, non la diplomazia *trasformativa*.

Il secondo punto di passaggio è stato il lavoro del Princeton Project on National Security (PPNS) coordinato, tra gli altri, dal teorico realista John Ikenberry e da Anne Marie Slaughter, attuale direttrice del Policy Planning Staff, il “cervello” del Dipartimento di stato. Il rapporto finale era il risultato del dibattito tra circa 400 esperti, *policy-makers* e studiosi di politica estera¹³. Significativamente, tra di essi i

¹¹ Roger Cohen, *The New L-Word: Neocon*, The New York Times, 4 ottobre 2007

¹² James A. Baker e Lee H. Hamilton, *The Iraq Study Group Report*, (New York: Vintage Books, 2006)

¹³ John Ikenberry e Anne-Marie Slaughter, “Forging A World Of Liberty Under Law. U.S. National Security In The 21st Century. Final Report of the Princeton Project on National Security”, The Princeton Project Papers, 27 settembre 2006

conservatori e i neconservatori erano presenti in numero esiguo e solo come singoli, non attraverso i grandi think tank come la Heritage Foundation e l'American Enterprise Institute.

Come ha dimostrato efficacemente Parmar, la leadership del progetto faceva parte dell'élite tradizionale americana, formata attraverso le università della Ivy League¹⁴ e occupata nelle grandi istituzioni politiche, economiche o di ricerca.

Questa élite ci teneva a tener fuori i parvenu neoconservatori, ristabilendo una forma di discussione basata sul rigore delle scienze sociali e sull'analisi storica, non sull'ideologia partigiana dei falchi repubblicani. Ad accomunare questi esperti era il proclamato carattere moderato, centrista, cooperativo, razionale delle loro proposte e della loro azione. Il realismo, in questa fetta dell'élite americana, è dato dalla condivisione delle analisi all'interno di una comunità specialistica piuttosto omogenea socialmente e culturalmente, non da un'oggettiva aderenza alla realtà¹⁵.

Nel PPNS era ancora chiaro il legame tra l'obiettivo del mantenimento della leadership e il perseguimento della "pace democratica" attraverso la creazione di un "concerto delle democrazie": un'organizzazione internazionale che di fatto avrebbe svuotato le Nazioni Unite del loro ruolo di poliziotto mondiale per assecondare più agevolmente la politica estera americana attraverso una comunità di "democrazie liberali". Quasi superfluo specificare chi avrebbe deciso quali paesi potevano rientrare all'interno di questa categoria. Il legame tra primato e democrazia, così forte in tutto il rapporto del PPNS, è invece uno degli elementi che sono stati superati dal pragmatic consensus e dalla politica dell'amministrazione Obama.

Tuttavia, per quanto riguarda le politiche concrete per il Medio Oriente, il progetto del PPNS ha avuto più fortuna. In primo luogo ha ristabilito la necessità di perseguire la stabilità della regione, così come avrebbe fatto pochi mesi più tardi il rapporto dell'Iraq Study Group. Coerentemente con le teorie della "pace democratica" il rapporto parlava chiaramente di "stabilire nella regione la libertà in base alla legge *all'interno e tra le nazioni*" ma questo veniva catalogato come obiettivo di lungo periodo. Tuttavia si parlava chiaramente di alcune politiche che hanno avuto fortuna in seguito: la priorità del processo di pace; la necessità per gli Stati Uniti di essere un vero arbitro (*honest broker*) nella disputa; l'opportunità di utilizzare a tale scopo il piano saudita del 2002 per il reciproco riconoscimento tra Israele e mondo arabo in cambio del ritiro dai Territori Occupati; la necessità di dare garanzie di sicurezza all'Iran in cambio della sua rinuncia al nucleare; la possibilità di inserire Teheran in un rinnovato quadro di alleanze regionali; l'opportunità di stabilire dei punti di riferimento in base ai quali ritirarsi dall'Iraq.

Proprio l'autunno del 2006, quando venivano pubblicati i rapporti del PPNS e dell'Iraq Study Group vedeva i primi problemi per la coalizione conservatrice americana che veniva seriamente sconfitta nelle

¹⁴ Il termine Ivy League ha una derivazione sportiva e indica 8 università che nel 1954 formarono la prima divisione della National Collegiate Athletic Association: Brown University, Columbia University, Cornell University, Dartmouth College, Harvard University, Princeton University, University of Pennsylvania, Yale University. Col tempo l'espressione è diventato un sinonimo di università di élite, con selezione rigorosa e standard accademici elevati.

¹⁵ Cfr. Inderjeet Parmar, 2009

elezioni di mezzo termine in una campagna dove l'Iraq e il Medio Oriente avevano giocato un ruolo importante.

La "fusion" era il risultato, a livello di elite di politica estera, di quella Right Nation (la nazione giusta e di destra) descritta da Mickelthwait e Wooldridge: un dominio repubblicano durato un trentennio e che era il risultato della saldatura di un blocco sociale eterogeneo attraverso l'azione di Ronald Reagan e di una serie di organizzazioni di movimento e di think tank.¹⁶ Grazie a ciò, la coalizione conservatrice americana aveva potuto godere di 3 decenni di egemonia sulla politica americana: anche il clintonismo, come fa notare Wilentz, era un modo per venire a patti con la "nazione di destra".

Quella fusione tra conservatori, neoconservatori e liberal interventisti era frutto del clima del post-guerra fredda: un periodo tutto sommato dorato in cui gli Stati Uniti hanno cercato di consolidare il primato acquisito con la sconfitta dell'Urss attraverso una nuova politica globale.¹⁷ E questo nell'ambito di una schiacciante superiorità economica e militare rispetto al resto del mondo tanto che, come fa notare Mann, al volgere del millennio nessuna possibile coalizione mondiale, per quanto vasta, sarebbe stata in grado di competere con gli Usa.¹⁸

Oggi si può dire legittimamente che ci troviamo nel "dopo post-guerra fredda"¹⁹ e questo per una serie di fattori che hanno iniziato ad agire già durante la seconda amministrazione Bush:

- l'evidente fallimento militare e politico delle guerre in Afghanistan e in Iraq che hanno determinato un *overstretch* delle forze americane che ha minato alla base ogni idea di rafforzamento della leadership attraverso lo strumento militare
- l'inizio della crisi dei *subprime* nel 2007 e il crollo finanziario dell'autunno 2008 che hanno intaccato quella crescita inarrestabile delle opportunità economiche che era stata alla base del consenso per la Right Nation. Non va dimenticato, poi, che proprio la crisi ha reso più interdipendenti la Cina e gli Usa proprio attraverso il meccanismo del debito.
- l'emergere, già dalle elezioni di medio termine del 2006, di una nuova coalizione democratica che ha eroso quella conservatrice e portato al potere anche nuovi gruppi sociali ed etnici fin lì relativamente marginali²⁰

La Right Nation, lungi dall'essere scomparsa, è oggi in minoranza: una minoranza larga e ancora largamente competitiva ma tuttavia non più al potere. Le elezioni del 2006 e del 2008 hanno visto l'emergere di "*America, the Liberal*" come l'ha definita John Judis in un lungo saggio per *The New Republic*²¹: in termini di elite vuol dire una rappresentanza in prospettiva più ampia per le minoranze

¹⁶ John Mickelthwait e Adrian Wooldridge, *The Right Nation*, (London: Penguin, 2005)

¹⁷ Sul tema del primato americano vedi Rita Di Leo, *Il primato americano*, (Bologna: Il Mulino, 2000)

¹⁸ James Mann, *The Rise of the Vulcans. The History of Bush's War Cabinet*, (New York, Viking, 2004)

¹⁹ Per una discussione più approfondita di questo concetto si veda Mattia Diletti, Martino Mazzonis, Mattia Toaldo, *Come Cambia l'America. Politica e società ai tempi di Obama*, (Roma: Edizioni de L'Asino, 2009)

²⁰ Su questo tema vedi Mattia Diletti e Mattia Toaldo, "America 2008: Una nuova coalizione democratica?", *Quale Stato*, vol. 1-2, 2008 p. 431-453

²¹ John Judis, "America the Liberal", *The New Republic*, 5 novembre 2008

etniche (ispanici, asiatici e afroamericani) e un ruolo molto importante per i nuovi think tank progressisti, in primo luogo quel Center for American Progress che fu disegnato dall'ex Chief of Staff di Clinton John Podesta a immagine e somiglianza della conservatrice Heritage Foundation.

“America the Liberal” riflette anche il mutamento di opinione pubblica su alcuni temi di politica interna (la moralità ma anche il ruolo dello Stato) e di orientamento sulla politica estera. Non va preso per scontato che le minoranze etniche che hanno sostenuto molto più che in passato i democratici oppure i giovani “millennial” cosmopoliti e sensibili alle nuove tecnologie abbiano le stesse posizioni della vecchia America bianca e conservatrice sui temi internazionali: la demografia ci dice che questa parte di paese sarà sempre meno rilevante mentre gli influssi dei primi due gruppi saranno sempre più decisivi.²² Un esempio è l'atteggiamento verso Israele: oggi, rispetto al 2002, c'è un 10% di americani in più che si sente equidistante tra lo Stato ebraico e i palestinesi e non a caso il contrasto dell'amministrazione Obama verso l'espansione delle colonie nei Territori Occupati è generalmente approvato.²³

Il pragmatic consensus

Il declino della Right Nation portava con se, quindi, anche la sostituzione della vecchia “fusion” con il nuovo “pragmatic consensus”, una tendenza visibile nell'estate del 2008 quando fu condotta la ricerca del Geopac-CRS sui consiglieri di politica estera.

Questo consensus si basa su alcune idee e analisi diverse rispetto alla vecchia fusion: preferisce il perseguimento della stabilità alla promozione della democrazia; traslascia la diplomazia trasformativa per tornare a quella transattiva tradizionale; fa un'analisi spietata della riduzione dell'influenza americana nella regione e della diminuzione dei mezzi a disposizione per contrastarla.

Scriveva in una bozza riservata uno dei maggiori esperti realisti di Washington che l'influenza americana era minata, tra gli altri fattori, “dal declino del dollaro, lo spostamento di ricchezza verso i paesi produttori petrolio, l'ascesa della Cina e dell'India. L'effetto concreto è che la percezione dominante lasciata dall'amministrazione Bush è che gli Stati Uniti siano ‘unable to deliver’”, incapaci di realizzare. Ecco il centro del pensiero del pragmatic consensus: il primato si ristabilisce non attraverso la pace democratica ma ricostruendo le capacità fattuali degli Usa.

Il pragmatic consensus nasce anche come evoluzione del “nuovo realismo” di Condoleezza Rice e Robert Gates²⁴. Come riconobbe nell'estate del 2008 uno degli staffer dell'allora senatore Biden, “il cambiamento è già avvenuto, il pendolo è tornato indietro”. Alcune delle politiche sostenute dal pragmatic consensus erano iniziate già nell'ultima fase dell'amministrazione Bush: un timidissimo

²² Sui diversi orientamenti di politica estera dei millenials vedi David Madland e Ruy Teixeira, *New Progressive America: The Millennial Generation*, Center for American Progress e Glaser Progress Foundation, Maggio 2009

²³ “Growing Majority of Americans Oppose Israel Building Settlements”, World Public Opinion Report, 23 maggio 2009 <http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/brunitedstatescanadara/604.php?nid=&id=&pnt=604&lb=brusc>

²⁴ Vedi Condoleezza Rice, “Rethinking the National Interest. American Realism for a New World”, *Foreign Affairs*, luglio/agosto 2008

dialogo con Teheran – con la partecipazione del sottosegretario Burns ai colloqui di Ginevra – e una altrettanto timida ripresa del processo di pace con la conferenza di Annapolis. Troppo poco però per sostenere, come fa il National Interest, che il mandato di Barack Obama è in realtà il terzo di George W. Bush²⁵.

Non solo sono le politiche ad essere cambiate ma è anche l'élite ad essere diversa, per quanto alcune sue parti si sentano in continuità con il “nuovo realismo”.

Il pragmatic consensus è un'area composita: esponenti del vecchio establishment di politica estera, anche provenienti dalle amministrazioni Clinton; rappresentanti del realismo repubblicano come l'ex senatore Chuck Hagel, in predico di diventare co-presidente dell'Intelligence Advisory Board del Presidente; intellettuali e analisti non sempre di origine americana ma saldamente inseriti nei maggiori think tank bipartisan; esperti dei nuovi think tank progressisti come il Center for American Progress e la New America Foundation.

Se si fa eccezione per queste ultime due componenti – sempre più rilevanti anche nel dibattito sui media – si tratta spesso di persone e organizzazioni che erano già alla ribalta con la *foreign policy fusion* descritta da Parmar. Per il resto invece, la formazione del pragmatic consensus è il risultato di alcuni cambiamenti negli equilibri di potere dell'élite di politica estera americana.

In primo luogo, c'è stata la graduale emarginazione prima dei neoconservatori e poi anche dei think tank conservatori come la Heritage Foundation o l'American Enterprise Institute. Questo ha permesso di fare spazio alla rivincita dell'establishment tradizionale localizzato soprattutto nei think tank bipartisan come Brookings e Council on Foreign Relations. Erano non a caso questi, insieme agli accademici delle università di élite della Ivy League, a costituire il nocciolo del PPNS.

Infine, sono emersi sempre più decisamente i think tank progressisti. Il più rilevante è senza dubbio il Center for American Progress, creato dall'ex Chief of Staff di Clinton John Podesta ma che ha prestato uomini e idee soprattutto alla campagna di Obama. Il capo dello staff dei consiglieri di politica estera del candidato era Denis McDonough, *senior fellow* del CAP e ora Vice-Consigliere per la Sicurezza Nazionale addetto alle “comunicazioni strategiche”. Lo stesso John Podesta, figlio di un italo-americano e di una greca-americana di Chicago, ha guidato la squadra di transizione del presidente Obama, giocando un ruolo di rilievo nella selezione del personale dell'amministrazione entrante.

Ci sono poi numerosi altri soggetti più piccoli ma comunque dotati di qualche influenza. Un caso interessante è il National Security Network (NSN), nato nel 2006. Tra i maggiori padri putativi figurano Leslie Gelb, Madeleine Albright e Richard Holbrooke. Mentre gli ultimi due provengono dall'amministrazione Clinton, Gelb è presidente emerito del Council on Foreign Relations ma è anche nel board del Nixon Center, uno dei templi del realismo repubblicano. La gestione dell'NSN è però

²⁵ James Joyner, “Bush's Third Term”, *National Interest Online*, 22 luglio 2009
<http://www.nationalinterest.org/Article.aspx?id=21888>

affidata ad un piccolo gruppo di giovani che svolgono una funzione di analisi e di proposta di *policy* ma anche una funzione più politica di creazione di reti e disciplinamento del messaggio. E' anche grazie a centri come l'NSN se i democratici sono riusciti a creare parole d'ordine condivise (anche da una piccola parte dei repubblicani) come la necessità del ritiro dall'Iraq o l'opportunità del dialogo con l'Iran.

C'è poi il caso della New America Foundation, fondata nel 1999 con l'idea di essere una Brookings 2.0, un think tank centrista ma innovativo, capace di utilizzare le nuove tecnologie e di pensare in termini post-ideologici. La polarizzazione della politica americana degli ultimi anni l'ha trovata un po' spiazzata, nonostante l'influenza che il suo maggiore finanziatore – Eric Schmidt, amministratore delegato di Google – ha presso il presidente. Tuttavia, proprio per la sua eccentricità rispetto al cuore dell'amministrazione, la New America Foundation può permettersi di esprimere posizioni avanzate ed originali sia sul processo di pace (attraverso l'esperto anglo-israeliano Daniel Levy) che sull'Iran con i saggi dei coniugi Flynt e Hillary Leverett che spingono per un “grande accordo” con Teheran.

Il presidente-intellettuale

Nel disegnare il quadro del cambiamento non va sottovalutata la figura del nuovo presidente. Obama è un presidente-intellettuale – in America forse una qualità più penalizzante ancora dell'essere afroamericano – un “politico di progetto”, un democratico di Chicago avvezzo a sopravvivere nel mare agitato degli interessi contrastanti e non sempre cristallini.

Il nuovo presidente è arrivato alla Casa Bianca con il suo bagaglio personale di analisi sul Medio Oriente e di idee su come cambiare la politica americana. Il suo era un progetto molto chiaro, già enunciato in campagna elettorale: il ritiro dall'Iraq, l'escalation in Afghanistan, i colloqui con l'Iran. L'operazione “piombo fuso” pochi giorni prima della sua entrata in carica lo ha convinto ad aggiungere un'altra priorità: il processo di pace. Un esempio di come gli eventi possono anche ribaltare le precedenti posizioni visto che nessuno degli esperti e consiglieri intervistati nell'estate del 2008 aveva auspicato di inserire questo dossier tra le priorità: troppo deboli gli interlocutori, troppo scarse le possibilità di successo perché un presidente appena eletto si dedicasse a questa impresa.

Un esempio che chiarifica il ruolo del presidente nella politica estera riguarda la crisi iraniana. Come racconta Michael Crowley in un lungo articolo sul processo decisionale dell'amministrazione, in seguito ai presunti brogli elettorali i *talking points* per l'apparizione televisiva del vicepresidente Biden sono stati redatti solo da lui e dal presidente che solo in seguito hanno chiamato i consiglieri per avere il loro parere.²⁶ Vale a dire esattamente la procedura opposta a quella utilizzata normalmente in cui a partire da un semplice ufficio areale del Dipartimento di stato o dello staff del National Security Council, i *talking*

²⁶ Michael Crowley, “The decider, Who runs U.S. foreign policy?”, *The New Republic*, 12 agosto 2009

points sarebbero andati sempre più su fino a raggiungere lo studio ovale dove il presidente o il suo vice li avrebbero assimilati.

Come altri prima di lui, Obama ha creato un sistema in cui il dibattito interno è molto aperto con voci anche molto contrastanti: non molto diverso da quello che poteva accadere tra Powell e Cheeney nell'amministrazione Bush o tra Weinberger e Shultz in quella Reagan. Tuttavia, a differenza di questi esempi, Obama non si limita a dare il suo assenso a soluzioni preconfezionate: Reagan addirittura si limitava ad apporre un segno accanto alla casella "ok" alla fine di documenti preparati dal suo staff o dai ministri. Proprio in quanto presidente-intellettuale Obama è, come scrive Crowley, in grado "personalmente di testare le teorie e gli assunti dei propri consiglieri. A volte, sostengono alcuni funzionari, può sembrare che egli comprenda le questioni come o anche meglio degli esperti attorno a lui".

E' un presidente che ha voluto presentarsi all'opinione pubblica come "non dottrinario". Quasi tutti i presidenti americani finiscono con l'elaborare una dichiarazione di principio, un *framework* generale, alla luce del quale poi vengono letti gli eventi e prese le decisioni. Il paradigma della GWOT era stato, in definitiva, la palla al piede dell'analisi di politica estera dell'amministrazione Bush: in base ad esso venivano scelti gli alleati (per esempio in una prima fase la Russia e la Cina) ma soprattutto venivano raggruppati i nemici. Come ai tempi della guerra fredda la politica americana faceva fatica a distinguere i radicali arabi dall'espansionismo sovietico, così dopo il 2001 sono stati messi nella stessa categoria i nazionalisti islamici sunniti di Hamas, i fondamentalisti sciiti iraniani e i terroristi di al Qa'ida che si rifacevano alla umma islamica.

Una riduzione della complessità che è difficile che il presidente-intellettuale sia disposto ad avallare. Da qui il suo naturale legame con il consensus pragmatico che è tale anche perché, nonostante la sua aderenza ai principi dell'eccezionalismo, si sforza di comprendere e analizzare la realtà locale, individuando una soluzione regionale che però sia composta da realistiche risposte a tutti i vari dossier.

Le policy: Iran e processo di pace

Lo stacco tra la presidenza Obama – e dietro di essa il consensus pragmatico – e le politiche precedenti è più visibile quando si osservano nel dettaglio le singole *policy*. Se anche le aperture verso l'Iran erano già state auspicate sia dall'Iraq Study Group che dal PPNS, tuttavia non ne erano stati approfonditi i contenuti e le modalità.

Già nell'estate del 2008 lo stesso Lee Hamilton diceva chiaramente che la natura della proposta all'Iran doveva essere "win-win" cioè contemplare una soluzione non umiliante per il paese islamico: in sostanza la garanzia che gli Stati Uniti non avrebbero rovesciato il regime di Teheran in cambio dell'arresto del programma nucleare. Non è difficile pensare che questa posizione sia stata tenuta presente durante gli scontri di giugno e luglio a seguito dei presunti brogli elettorali. L'amministrazione

Obama ha privilegiato, nonostante alcuni appoggi ai manifestanti retorici e tardivi, il mantenimento del dialogo con il regime rispetto ai dossier regionali: non solo il nucleare ma anche l’Afghanistan, l’Iraq e il processo di pace.

La promozione della democrazia, quindi, come postulato dal pragmatic consensus, è stata sacrificata sull’altare della stabilità regionale. E proprio da una constatazione parte oggi gran parte dell’elite americana: la politica di Bush ha reso l’Iran più forte e oramai cruciale su quasi tutti i dossier. Come ebbe a dire un ex diplomatico americano nell’estate del 2008, gli alleati degli Usa nella regione hanno perso e i nemici hanno vinto. Si tratta ora di negoziare i termini dell’influenza regionale iraniana ma non di negarla.

Su questo punto all’interno dell’elite si registrano due posizioni diverse che riflettono anche *background* differenti. Da una parte ci sono i sostenitori del “piccolo accordo” come Richard Haas e Martin Indyk, due pesi massimi dei due maggiori think tank bipartisan nonché esponenti dell’elite tradizionale. Nel libro “Restoring the Balance” sostenevano la necessità di “tenere una pistola sul tavolo” mentre si negozia e quindi non escludere a priori l’attacco militare; la preparazione di sanzioni più dure nel momento stesso in cui ci si siede a trattare, anche come garanzia contro il fallimento; la volontà di iniziare subito negoziati aperti e ufficiali, senza aspettare che finisse la campagna per le presidenziali iraniane; la priorità data al dossier nucleare, risolto il quale ci si sarebbe occupati di tutte le altre questioni²⁷.

Dall’altra parte ci sono elementi nuovi come i coniugi Flynt e Hillary Leverett – realisti che hanno gestito le trattative con Teheran sull’invasione dell’Afghanistan nell’amministrazione Bush e ora scrivono per la New America Foundation – o esperti di origine straniera come Karim Sadjadpour del Carnegie Endowment che parla quattro lingue tra cui italiano e farsi e ha passato un lungo periodo a Teheran intervistando l’elite locale. Questi sono gli esperti che propongono un “grande accordo” con l’Iran con l’obiettivo di lungo periodo di stabilire una “*working relationship*”. Sostengono la necessità di “parlare con prudenza” stando attenti a non rafforzare i falchi a Teheran; partire dai dossier su cui ci sono più interessi comuni come l’Iraq e l’Afghanistan; raggiungere un accordo complessivo che riconosca il ruolo regionale dell’Iran ma lo indirizzi verso la stabilità. Avrebbero voluto iniziare in sordina e aspettare la fine della campagna elettorale iraniana per uscire allo scoperto e consigliavano già nell’inverno 2008 di procedere con il negoziato comunque, senza farsi interrompere dalle provocazioni che molto probabilmente sarebbero state organizzate sia dai radicali iraniani che da Hamas e Hizbullah.²⁸

²⁷ Martin Indyk e Richard Haas, *Restoring the Balance: A Middle East Strategy for the Next President*, (Brookings Institution Press, 2008). Una sintesi si può trovare in: “Beyond Iraq: A New U.S. Strategy for the Middle East”, *Foreign Affairs*, Gennaio-Febbraio 2009

²⁸ Karim Sadjadpour, “U.S. Engagement with Iran: A How to Guide”, *Middle East Bulletin*, 25 novembre 2008; Flynt Leverett e Hillary Mann Leverett, “Time for a U.S.-Iranian Grand Bargain”, 7 ottobre 2008, New America Foundation

I Leverett, poi, hanno perso la pazienza per i presunti tentennamenti dell'amministrazione Obama scrivendo in un editoriale del New York Times che forse gli Stati Uniti hanno "già perso l'Iran" per non aver avuto il coraggio di intraprendere la strada del grande accordo.²⁹ Già solo il fatto che il presidente si debba difendere da questo tipo di critiche dice qualcosa sui cambiamenti avvenuti nell'élite.

L'altro grande cambiamento di politica si è avuto sul dossier del processo di pace. Inaspettatamente l'amministrazione ha deciso di impegnarsi da subito su questo fronte, partendo proprio da quel piano saudita del 2002 che veniva indicato dal PPNS. Allo stesso tempo, sono state applicate pressioni pubbliche sugli israeliani affinché fermino la costruzione e l'espansione degli insediamenti nei Territori Occupati. Questo era un tema sul quale il più avanzato tra i consiglieri di politica estera di Obama nell'estate del 2008 non andava oltre l'idea di fare pressioni indirettamente, applicando alle merci prodotte nelle colonie un regime doganale restrittivo.

Il grande cambiamento sotteso al nuovo atteggiamento su questo dossier riguarda i rapporti con gli israeliani. Per dare un'idea di quanto siano cambiati basta leggere le parole di Martin Indyk rilasciate al giornale israeliano Yediot Aharonot. E' da tenere presente che l'attuale direttore del settore esteri della Brookings proviene in realtà dalla lobby filo-israeliana (e filo-Likud) Aipac.

Netanyahu più che essere del Likud è un repubblicano [americano], ma oggi i repubblicani non navigano in buone acque (..) in un certo modo la politica israeliana sta sabotando l'impegno contro l'Iran. Di volta in volta sostenete che loro hanno raggiunto il punto di non ritorno e poi spostate questo punto più in là³⁰.

Lo spostamento però va al di là di qualche dichiarazione. L'Aipac farà campagna presso il Congresso a favore della soluzione dei due Stati. Ora è in competizione non solo con l'Israel Policy Forum ma anche con la neonata lobby J-Street che sostiene di essere pro-Israele ma anche pro-pace.

Se il mutamento c'è nelle lobby e in quei membri dell'élite che da lì provengono, anche il resto della comunità che si occupa di politica estera non è da meno. In primo luogo Obama ha nominato come suo inviato speciale sul processo di pace George Mitchell che ha mantenuto la sua reputazione come mediatore equilibrato. In secondo luogo, come ha notato il politologo Stephen Walt (uno dei due autori del più celebre e controverso libro sulla lobby filo-israeliana³¹), si sta ridefinendo cosa vuol dire essere pro-israeliani mentre la guerra col Libano del 2006 e l'operazione "Piombo Fuso" hanno sollevato dubbi sull'immagine di Israele come eterna vittima dell'aggressione araba.³²

²⁹ Flynt Leverett e Hillary Mann Leverett, "Have We Already Lost Iran?", 23 maggio 2009, The New York Times

³⁰ La traduzione in inglese di questa intervista a cura di MJ Rosenberg si può trovare a questo indirizzo:

<http://www.israelpolicyforum.org/blog/ambassador-indyk-tells-all-pretty-amazing-interview>

³¹ John Marsheimer e Stephen Walt, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, (New York: Farrar, Strauss and Giroux, 2008)

³² Stephen Walt, "Is the Israel Lobby Getting Weaker?", Foreign Policy Online, 3 giugno 2009

Anche qui, come sull'Iran, le posizioni più approfondite e originali sono portate avanti dalla New America Foundation sotto la guida di un esperto di origini straniere: l'anglo-israeliano Daniel Levy, ex consigliere di Ehud Barak ai tempi del processo di Oslo e oggi uno degli analisti più ascoltati sui media americani. In un forum sul sito dell'Economist ha sostenuto la necessità che l'amministrazione porti avanti un suo autonomo piano di pace, mostrando le conseguenze alle parti nel caso di loro rifiuto “in maniera da ricalibrare l'equazione costi-benefici delle parti e certamente di Israele”. Hamas va sicuramente coinvolta direttamente o indirettamente, secondo Levy, ma allo stesso tempo Obama deve occuparsi delle preoccupazioni di sicurezza israeliane: “la densità delle relazioni Usa-Israele da all'America una schiacciante quantità di mezzi dei quali servirsi per promuovere la propria agenda assertivamente.”³³

Pressioni su Israele, dialogo con Hamas, priorità al processo di pace. Tre cose che fino a poco tempo fa sarebbero state impensabili ma che una convergenza tra avvenimenti sul terreno e cambiamenti nelle elite ha reso politicamente accettabili nel dibattito all'interno della *foreign policy community*.

Conclusioni

Questo paper ha voluto descrivere l'evoluzione avvenuta negli ultimi anni nell'elite di politica estera americana che si occupa di Medio Oriente. La vecchia fusione tra neocon, conservatori nazionalisti e liberal interventisti è stata sostituita gradualmente dal pragmatic consensus. Ad incidere ulteriormente negli equilibri è arrivata la figura di Obama, un presidente-intellettuale ma anche un politico professionale di Chicago: capace quindi di comprendere la complessità ma anche di navigare tra interessi contrastanti. Un presidente dichiaratamente “non-dottrinario” che ha aiutato l'affermazione del consensus pragmatico.

Soprattutto, l'elite è cambiata perché è mutato il mondo che la circonda: la superpotenza è entrata in crisi economica e militare; accanto a forum allargati come il G-20 si è affermato un confronto bipolare con la Cina (il cosiddetto G-2); la Guerra Globale al Terrorismo si è screditata come paradigma unico attraverso cui leggere la politica internazionale e mediorientale nello specifico. L'elite di politica estera americana è assediata da molte crisi contemporanee: l'Afghanistan, il Pakistan, l'Iran, Israele-Palestina, l'Iraq solo per citare le più rilevanti in Medio Oriente. In ognuno di questi scenari le minacce sono molte e la politica ha bisogno anche di molta flessibilità.

Per questo si può raccontare quanto successo fin qui, ma è difficile fare previsioni. La reazione “pragmatico-realista” (con tutte le cautele sull'uso di questi termini che si sono indicate) ha cambiato l'elite di politica estera americana. Per alcuni dei suoi membri si è trattato di aggiornare le proprie opinioni e le proprie analisi, altri soggetti come i think tank progressisti o gli esperti “stranieri” invece sono nuovi e hanno cambiato comunque i connotati della *foreign policy community*.

³³ Economist Debates, “Honest Broker”, <http://www.economist.com/debate/overview/149>

E' presto per dire se questo cambiamento sarà duraturo. La Right Nation non è scomparsa, ma rimane una solida e competitiva minoranza. Per il momento sono assenti le condizioni interne ed esterne che ne permettevano la vittoria politica: a livello interno si è interrotto il ciclo dell'aumento esponenziale dei consumi – visti come essenza della libertà americana³⁴ – finanziati con il debito; in politica estera l'*overstretch* militare impedisce per il momento anche solo di concepire una politica “muscolare”. La debolezza della Right Nation rende difficile quella fusione tra neocon, conservatori nazionalisti e liberal interventisti che era stata egemone soprattutto dopo la fine della guerra fredda.

Ed è proprio la fine del post-guerra fredda l'unico dato irreversibile. Il momento unipolare³⁵ è finito e i membri dell'élite americana, privatamente, lo riconoscono. Si tratta ora di conservare il primato, ma in un mondo le cui regole non possono essere scritte unilateralmente. Parte di questo obiettivo si realizza, in Medio Oriente, attraverso la ricostruzione della credibilità americana e il perseguimento di un nuovo equilibrio. A tale scopo gli Stati Uniti di Obama e del pragmatic consensus stanno perseguendo politiche che sarebbero state insostenibili con l'opinione pubblica fino a qualche anno fa: un dialogo con l'Iran che implica il riconoscimento del suo regime e del suo ruolo regionale e un'attività sul processo di pace che si basa su una ridefinizione di cosa vuol dire essere pro-israeliani.

Non è detto che questa operazione riesca, le incognite sono più numerose delle incertezze. Per ora Obama ha lanciato le sue iniziative, starà ai soggetti regionali rispondere ed è difficile fare previsioni su questo. E' utile tuttavia tenere presente come, proprio per il suo approccio complessivo, questa strategia possa fallire in più punti: basta che gli iraniani o gli israeliani boicottino seriamente e decisamente i rispettivi negoziati, per non parlare delle conseguenze sulla credibilità americana di una non impossibile sconfitta in Afghanistan.

A fare da faro, e da fonte di rassicurazione interna, è l'idea degli Stati Uniti come nazione che anticipa il destino dell'umanità ribadita da Obama nel suo discorso del Cairo e in molti interventi successivi. E' lecito dubitare tuttavia che questa basti da sola per dare continuità ai cambiamenti che sono stati descritti.

[Mattia Toaldo, università di Roma 3, mattiatoaldo@gmail.com]

³⁴ Andrew J. Bacevich, *The Limits of Power. The End of American Exceptionalism*, (New York: Metropolitan Books, 2008)

³⁵ Charles Krauthammer, “The Unipolar Moment”, *Foreign Affairs* 70, no. 1 (1990/1991) pp. 23-33

