

Dipartimento
di Scienze Politiche

Cattedra di Scienza Politica

La figura del Presidente degli Stati Uniti nella guerra in Afghanistan: il ruolo di George W. Bush e Barack Obama

Prof.ssa Maria Giulia Amadio Viceré

RELATORE

Andrea Campo Matr. 093552

CANDIDATO

Anno Accademico 2021/2022

*We are just temporary occupants of this office.
That makes us guardians of those democratic institutions
and traditions – like the rule of law, separation of powers,
equal protection and civil liberties – that our forebears
fought and bled for. Regardless of the push and
pull of daily politics, it's up to us to leave those instruments of
our democracy at least as strong as we found them.*

Barack Obama in the Inauguration Day letter for Donald Trump, 2017

*Alla professoressa Maria Giulia Amadio Viceré e al Dottor Andrea Capati,
per aver supervisionato questa tesi, per l'aiuto e per i preziosi suggerimenti*

Ai miei genitori, per avermi permesso di affrontare questo percorso

*Ai miei amici di sempre, presenti in ogni momento e difficoltà,
senza i quali non sarei la persona che sono oggi*

*Agli amici che quest'università mi ha permesso di conoscere, per
il loro sostegno e i bellissimi anni trascorsi insieme*

Indice della tesi

Introduzione	5
Metodologia e svolgimento	6
Capitolo 1 – Il Sistema Politico e Istituzionale degli Stati Uniti d’America	9
1.1 Introduzione	9
1.2 L’origine e la definizione del sistema istituzionale degli Stati Uniti	9
1.3 L’evoluzione del rapporto tra il Presidente e il Congresso	13
1.3.1 L’evoluzione del Congresso e del ruolo del Presidente nel tempo	14
1.3.2 Il Congresso e il Presidente in Politica Estera.....	20
1.4 Conclusione	24
Capitolo 2 – La presidenza di George W. Bush e la prima fase della guerra in Afghanistan	25
2.1 Introduzione	25
2.2 La personalità di Bush e il ruolo dello staff presidenziale	25
2.2.1 Lo sviluppo della <i>Bush Doctrine</i> : l’esportazione della democrazia americana e la lotta al terrorismo	25
2.2.2 Il rapporto tra Bush e il Congresso: l’avvento della presidenza imperiale.....	27
2.2.3 Le divisioni all’interno dello staff del Presidente.....	28
2.3 Le caratteristiche del Sistema Internazionale	32
2.3.1 L’Afghanistan prima del 9/11: l’invasione dell’Unione Sovietica e il governo dei Talebani.....	32
2.3.2 Il ruolo della NATO nel processo decisionale del Presidente Bush.....	35
2.3.3 Il coinvolgimento del Pakistan	36
2.4 Il primo mandato di George W. Bush (2001-2005)	37
2.4.1 Il post 9/11: le contromisure per la lotta al terrorismo	38
2.4.2 La nascita dell’ <i>Operation Enduring Freedom</i> e le prime fasi della guerra.....	40
2.4.3 Il contrattacco dei Talebani e il fallimento della strategia statunitense.....	41
2.5 Il secondo mandato di George W. Bush (2005-2009)	42
2.6 Conclusione	44
Capitolo 3 – La presidenza di Barack Obama e i cambiamenti nella gestione del conflitto	46
3.1 Introduzione	46
3.2 La personalità di Obama e il ruolo dello staff presidenziale	47
3.2.1 Le convinzioni ideologiche del presidente Obama in politica estera.....	47
3.2.2 Il rapporto tra il Presidente Obama e il Congresso.....	49
3.2.3 Le divisioni all’interno dello staff presidenziale.....	50
3.3 Le caratteristiche del Sistema Internazionale	52
3.3.1 Il rapporto tra il Presidente degli Stati Uniti e il governo dell’Afghanistan nell’era Obama.....	52
3.3.2 Il ruolo della NATO nel processo decisionale del Presidente Obama	54
3.4 Il primo mandato di Barack Obama (2009-2013)	56
3.4.1 L’aumento delle truppe sul territorio afgano.....	56
3.4.2 La pianificazione del ritiro dei soldati statunitensi dall’Afghanistan.....	58
3.5 Il secondo mandato di Barack Obama (2013-2017)	60
3.6 Conclusione	63
Conclusione	65
Bibliografia	69
Documenti ufficiali	74
Sitografia	75
Abstract	77

Introduzione

L'11 settembre 2001 ha avuto luogo l'attentato terroristico che ha portato all'abbattimento delle torri del World Trade Center e alla morte di quasi tremila persone. In seguito all'attacco, il Presidente degli Stati Uniti George W. Bush diede inizio all'invasione dell'Afghanistan e ad una guerra che durò vent'anni e portò prima all'allontanamento dei Talebani dal Paese e poi al loro ritorno, in seguito al ritiro delle truppe statunitensi dalla regione. Il 30 agosto 2021, infatti, gli ultimi soldati dell'esercito degli Stati Uniti hanno lasciato Kabul, permettendo ai Talebani di riconquistare l'Afghanistan e di tornare al potere.

Nel corso dei vent'anni di guerra, quattro differenti presidenti hanno presieduto la Casa Bianca e si sono confrontati con questo conflitto: George W. Bush, Barack Obama, Donald Trump e Joseph Biden. Queste quattro presidenze sono caratterizzate da elementi di politica interna ed estera estremamente differenti tra di loro, che li hanno portati a prendere decisioni altrettanto differenti. Questa tesi si concentrerà sulle decisioni prese dai primi due presidenti che si sono confrontati con la guerra in Afghanistan, ossia George W. Bush e Barack Obama.

George W. Bush è stato eletto quarantatreesimo Presidente degli Stati Uniti il 20 gennaio 2001, e si è contraddistinto per un'ideologia fortemente incentrata su un unilateralismo degli Stati Uniti nelle relazioni con gli altri Stati, sulla lotta contro il terrorismo e sull'esportazione della democrazia statunitense nel mondo, anche mediante la potenza militare. Tale ideologia era approvata e condivisa anche dal suo staff presidenziale, in particolare dal Vicepresidente degli Stati Uniti Richard Cheney. Per attuare gli obiettivi di Bush, di fondamentale importanza è stata la presidenza imperiale instauratasi in seguito all'attacco che ha portato allo scoppio della guerra in Afghanistan. Le minacce del gruppo terroristico di Al-Qaeda e la paura di essere costantemente sotto attacco hanno portato i cittadini statunitensi a rafforzare il consenso verso il Presidente e verso il Partito Repubblicano, che alle elezioni di metà mandato del 2002 ha ottenuto la maggioranza in entrambe le camere del Congresso, e ciò ha portato a delle condizioni favorevoli per l'instaurazione di una presidenza imperiale in cui Bush ha potuto prendere la maggior parte delle decisioni senza l'approvazione dell'organo legislativo. La guerra in Afghanistan, così come la guerra in Iraq che venne scatenata nel 2003, rappresenta un'applicazione pratica dell'ideologia di George W. Bush, con cui il Presidente intendeva eliminare il gruppo terroristico di Al-Qaeda ed esportare la democrazia statunitense nel Medio Oriente.

Il 20 gennaio 2009, dopo la scadenza del secondo mandato presidenziale di Bush, venne eletto quarantaquattresimo Presidente degli Stati Uniti il democratico Barack Obama. Il neoeletto Presidente si insediò alla Casa Bianca in un momento estremamente difficile per gli Stati Uniti, a causa della crisi finanziaria e di una situazione non favorevole nelle guerre in Afghanistan e in Iraq, e si contraddistinse per l'approccio estremamente differente rispetto a quello del suo predecessore, tanto in politica interna quanto in politica estera. Riguardo all'ideologia presidenziale, Obama credeva nell'instaurazione di un multilateralismo nelle relazioni internazionali e nella cooperazione tra gli Stati Uniti e le altre nazioni, tanto con gli alleati quanto con i Paesi ostili. Obama confidava più nella cooperazione e nel dialogo che nell'uso

della potenza militare, ma riteneva anche che la guerra in Afghanistan fosse necessaria per debellare il gruppo terroristico di Al-Qaeda, al contrario della guerra in Iraq. Degli elementi che complicarono il processo decisionale del Presidente per la guerra in Afghanistan furono le divisioni presenti all'interno dello staff presidenziale, poiché Obama riteneva di dover essere imparziale e assecondare eventuali discussioni, e il comportamento del Congresso che, memore della presidenza imperiale instaurata da Bush, era più propenso ad utilizzare le proprie prerogative rispetto al passato. Nei primi due anni di presidenza di Obama, in cui l'organo legislativo era a maggioranza democratica, ci fu un rapporto di collaborazione che portò all'approvazione di numerose riforme, ma alle elezioni di metà mandato del 2010 il Partito democratico perse la maggioranza nella Camera dei Rappresentanti, e i repubblicani iniziarono a praticare una dura opposizione che peggiorò i rapporti tra le due istituzioni. Le decisioni assunte dall'amministrazione Obama andarono molto spesso in direzione opposta rispetto a quelle adottate da Bush, a causa delle differenze negli elementi di politica interna ed estera che influenzarono i due presidenti. Obama, infatti, nonostante avesse deciso inizialmente di aumentare le truppe presenti in Afghanistan per risolvere la situazione sfavorevole sul territorio, dal 2011 decise di iniziare a pianificare il ritiro dell'esercito statunitense dal Paese.

Questo progetto di tesi si propone di rispondere alla seguente domanda: quali sono stati i fattori che hanno influenzato le azioni e le decisioni del Presidente degli Stati Uniti nella guerra in Afghanistan?

Per rispondere a questa domanda di ricerca, si analizzeranno i mandati presidenziali di George W. Bush e Barack Obama, poiché le differenze presenti tra le due presidenze permettono di evidenziare con maggiore chiarezza in che modo questi elementi abbiano impattato sul processo di *decision making* del Presidente nel corso del conflitto afgano.

La scelta della guerra in Afghanistan è motivata dalla grande influenza che il conflitto ha avuto per la politica estera statunitense, dal momento che Bush riteneva che essa fosse il punto focale della *Global War on Terror*. Obama, inoltre, aveva affermato che il conflitto afgano era una guerra necessaria per la lotta contro il terrorismo, confermando come esso fosse un punto centrale dell'agenda di politica estera presidenziale. In più, la reazione dell'opinione pubblica statunitense alla morte di Osama Bin Laden, leader del gruppo terroristico di Al-Qaeda, avvenuta nel 2011, dimostra quanto la popolazione degli Stati Uniti fosse coinvolta nella guerra in Afghanistan.

Una seconda ragione che può motivare la scelta della guerra in Afghanistan per questo progetto di tesi è data dalla questione estremamente attuale del ritiro delle truppe avvenuto alla fine di agosto del 2021, che è stata oggetto di dibattito per molti mesi in tempi recenti ed è stata estremamente influente per tutto il Medio Oriente.

Metodologia e svolgimento

Conformemente con quanto detto in precedenza, quest'analisi deve tenere conto tanto di elementi di politica interna quanto di elementi di politica estera. Dunque, per questo progetto di tesi si farà uso dell'approccio analitico della *Foreign Policy Analysis*, ossia un settore della scienza politica che analizza la

politica estera di un Paese tenendo conto della sua politica interna. Come spiegato da Sergio Fabbrini e Amr Yossef (2015) nell'articolo intitolato "Obama's Wavering: US Foreign Policy on the Egyptian Crisis, 2011-2013", pubblicato su *Contemporary Arab Affairs*, questa branca della scienza politica collega la politica interna, concettualizzata dalla Politica Comparata, e il sistema internazionale, concettualizzato dalle Relazioni Internazionali. Il modello elaborato nell'articolo deriva dalla *Foreign Policy Analysis* poiché, secondo gli autori, le esitazioni del presidente Obama nella crisi egiziana non possono essere spiegate tramite modelli derivanti dalle teorie delle Relazioni Internazionali, e i risultati di politica estera ottenuti dagli Stati Uniti sono vincolati inevitabilmente alle due variabili indipendenti utilizzate nell'articolo: la personalità del presidente e il ruolo del paese nel sistema internazionale. Allo stesso modo, la *Foreign Policy Analysis* è l'approccio analitico adatto per lo svolgimento di questo elaborato, che sarà strutturato nel seguente modo: la variabile dipendente sarà composta dalle azioni dei due presidenti nel conflitto afgano, mentre le due variabili indipendenti saranno le ideologie dei presidenti e il sistema internazionale. Inoltre, in questo progetto di tesi si farà riferimento a due variabili intervenienti, ossia le divisioni presenti all'interno dello staff dei due presidenti e il rapporto tra le istituzioni del governo statunitense.

Per questo progetto di tesi un ruolo rilevante è stato svolto dalla letteratura presente sul tema. Oltre al sopracitato articolo di Sergio Fabbrini e Amr Yossef, rilevante è il lavoro di Sharifullah Dorani (2019) che, nel suo libro *America in Afghanistan: Foreign Policy and Decision Making from Bush to Obama to Trump*, compie un'analisi del conflitto afgano in ordine cronologico, dal 2001 al 2018, per capire quali possano essere state le cause che hanno portato questa guerra a conseguenze negative per gli Stati Uniti. In particolare, l'analisi non si limita solo alle decisioni prese dai presidenti Bush, Obama e Trump, ma esamina anche le discussioni compiute all'interno degli staff presidenziali. Un'opera estremamente utile per capire l'ideologia del Presidente Bush, soprattutto in riferimento alla politica estera, è il lavoro scritto da Ivo Daalder e James Lindsay (2003) e intitolato *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*, in cui gli autori analizzano l'ideologia di George W. Bush in relazione al suo operato in politica estera, delineando quella che sarà definita come la *Bush Doctrine*. Riguardo al Presidente Obama, un contributo notevole è stato dato dall'opera di Ryan Hendrickson (2015) intitolata *Obama at War*, che analizza l'operato del Presidente Obama in politica estera, in particolare riguardo le guerre in Afghanistan, Iraq e Siria. Tale opera ha permesso di analizzare in maniera specifica non solo le azioni del Presidente Obama nel corso del conflitto afgano, ma anche di delineare la sua ideologia. Infine, per quanto riguarda il sistema politico e istituzionale degli Stati Uniti, un'opera rilevante è stata quella di Ken Kollman (2014) intitolata *The American Political System*, che analizza nello specifico le istituzioni degli Stati Uniti e il loro rapporto.

Per quanto riguarda la struttura di questo progetto di tesi, esso sarà composto da tre capitoli. Il primo capitolo consisterà nell'analisi del sistema politico ed istituzionale degli Stati Uniti, in particolare facendo riferimento all'evoluzione che il Presidente e il Congresso hanno compiuto nel corso del tempo come istituzioni e nel loro rapporto, tanto in politica interna quanto in politica estera. L'esigenza di inserire questo capitolo nel progetto di tesi è data dalla necessità di analizzare il sistema istituzionale degli Stati Uniti per

comprendere le modalità con cui Bush e Obama hanno preso le loro decisioni e hanno agito nel conflitto afgano. Dal momento che il progetto di tesi analizza le azioni e le decisioni prese dai due presidenti riguardo la guerra in Afghanistan, ossia un caso di politica estera, all'interno di questo capitolo è presente un focus sul rapporto tra il Congresso e il Presidente in tale settore, per evidenziare come i rapporti tra l'organo legislativo ed esecutivo in materia si siano modificati nel tempo, fino a giungere alla presidenza Bush.

Il secondo capitolo consisterà nell'analisi dei due mandati presidenziali di George W. Bush, prendendo in considerazione le variabili indipendenti ed intervenienti sopracitate per esplicitare quali fattori abbiano influenzato le decisioni del Presidente nella guerra in Afghanistan. Nella prima parte del capitolo si analizzeranno le due variabili indipendenti, ossia l'ideologia del presidente e il sistema internazionale, facendo riferimento anche alle variabili intervenienti, ossia il rapporto tra il Presidente e il Congresso e le divisioni presenti all'interno dello staff presidenziale. Nella seconda parte del capitolo, invece, si esamineranno le azioni e le decisioni prese dal Presidente Bush nella guerra in Afghanistan, per comprendere come le variabili analizzate in precedenza abbiano influito su di esse.

Il terzo capitolo consisterà nell'analisi dei due mandati presidenziali di Barack Obama e delle sue decisioni e azioni per la guerra in Afghanistan. Così come accaduto per il secondo capitolo, anche in questo caso nella prima parte si esamineranno le variabili indipendenti ed intervenienti che hanno influito nel processo di *decision making* del Presidente, mentre nella seconda parte si analizzeranno le azioni e le decisioni prese da Obama nella guerra in Afghanistan negli otto anni di presidenza. Come si vedrà nel capitolo, le differenze presenti in queste variabili tra le due presidenze renderanno differente la variabile dipendente del progetto di tesi, evidenziando l'influenza che tali fattori hanno avuto sulle decisioni e azioni del Presidente degli Stati Uniti nella guerra in Afghanistan.

Infine, nella conclusione saranno ricapitolati i temi trattati nel progetto di tesi e si trarranno le conclusioni su quanto detto nei tre capitoli.

Capitolo 1 – Il Sistema Politico e Istituzionale degli Stati Uniti d’America

1.1 Introduzione

Il 4 luglio 1776 ci fu la promulgazione della Dichiarazione d’indipendenza degli Stati Uniti d’America, il documento che sanciva la totale separazione delle tredici colonie americane dal Regno Unito e la nascita di una nuova nazione. Fin dalle origini si è cercato di definire quale fosse la forma di governo dello Stato, ma i lunghi tempi della stesura di un testo costituzionale non hanno facilitato tale compito. Nel 1787, nell’ambito della Convenzione di Philadelphia, i *Founding Fathers* redassero la Costituzione degli Stati Uniti d’America, ossia la base di un sistema istituzionale caratterizzato da un complesso meccanismo di bilanciamento tra i vari poteri che lo compongono.

In questo capitolo sarà introdotto l’elemento iniziale di questo progetto di tesi, ossia l’analisi del sistema politico e istituzionale statunitense, poiché è necessario analizzare il rapporto che intercorre tra i vari organi istituzionali per comprendere al meglio quali fattori hanno caratterizzato le azioni del Presidente degli Stati Uniti nella guerra in Afghanistan. Questo studio, infatti, ha come obiettivo quello di definire il rapporto che intercorre tra le istituzioni statali, e sarà attuato partendo dalla Rivoluzione americana e dalle origini costituzionali dello Stato. In seguito, si passerà ad esaminare nello specifico i due organi principali del sistema istituzionale degli Stati Uniti, ossia il Presidente e il Congresso, e l’evoluzione del loro rapporto nel corso della storia, tanto in politica interna quanto in politica estera. La figura del Presidente, infatti, nel corso del tempo ha subito numerose evoluzioni, cercando di ottenere una sua indipendenza e una supremazia sull’organo legislativo da cui dipendeva enormemente nei primi decenni di storia statunitense.

Nella sezione 1.2 di questo capitolo, si analizzeranno le prime fasi della storia costituzionale degli Stati Uniti, in modo da comprendere la definizione istituzionale che lo caratterizza. Nella sezione 1.3 si analizzerà il rapporto tra i due principali organi istituzionali del sistema degli Stati Uniti, ossia il Presidente e il Congresso, per poter comprendere come i meccanismi presenti nel sistema rendano la collaborazione tra questi due organi estremamente complessa in molti settori della politica statunitense: si descriverà l’evoluzione che il Congresso e il Presidente hanno avuto nel corso della storia degli Stati Uniti e il rapporto tra questi due organi in politica estera. Infine, si trarranno delle conclusioni su quanto analizzato in questo capitolo e sul rapporto che intercorre tra gli organi del sistema istituzionale statunitense.

1.2 L’origine e la definizione del sistema istituzionale degli Stati Uniti

Il punto di partenza di questo elaborato è la definizione del sistema istituzionale degli Stati Uniti d’America. Questa analisi sarà compiuta partendo dall’assunto che, nonostante il pensiero di numerosi studiosi vada in tale direzione, gli Stati Uniti non possano essere considerati uno Stato federale (Fabbrini, 2017). Il federalismo statunitense, infatti, è differente dal federalismo sorto in alcuni Stati europei o di altri

continenti, poiché il sistema istituzionale che i *Founding Fathers* hanno voluto progettare è ricondotto a un'unione federale e non a uno Stato unitario che ha subito un decentramento (*ibid.*). Per comprendere le ragioni di quest'affermazione, è opportuno analizzare la storia istituzionale degli Stati Uniti fin dalle sue origini, e vedere quali elementi costituzionali hanno portato il Paese ad assumere tale connotazione.

Le tensioni presenti a metà del XVIII secolo tra il Regno Unito e le sue tredici colonie nel continente americano portarono, nel 1775, allo scoppio di una guerra d'indipendenza che durò fino al 1783. Al termine del conflitto, i tredici Stati firmarono il trattato che proclamò la loro indipendenza e sancì la nascita degli Stati Uniti d'America. Fin dalle prime fasi della guerra, la maggior parte delle colonie si adoperò nella stesura di un testo costituzionale che, tuttavia, verrà emanato diversi anni dopo. Nel 1777, diverso tempo prima dell'emanazione della Costituzione, vennero redatti gli *Articles of Confederation*, ratificati poi nel 1781, che consistevano principalmente in un accordo con cui i tredici Stati indipendenti accettavano di cooperare militarmente ed economicamente. Gli Articoli della Confederazione stabilivano la creazione di un'assemblea legislativa monocamerale, chiamato Congresso continentale, che rappresentava l'unico organo istituzionale degli Stati Uniti, dal momento che non era stata stabilita l'istituzione né di una figura che svolgesse il ruolo esecutivo né di una figura che svolgesse il ruolo giudiziario (Luconi, 2018). Tuttavia, la Confederazione di Stati che sorse alla fine della Rivoluzione americana non può essere considerata come uno Stato unitario, e ciò è evidenziato dall'indipendenza che ogni Stato manteneva singolarmente e dall'attribuzione di funzioni estremamente ridotte allo Stato centrale¹. Questo primo testo costituzionale, rendendo così debole lo Stato centrale, finì per risultare un ostacolo alla creazione di una nazione che potesse funzionare in maniera efficace. Per questo motivo, era necessario apportare delle modifiche in senso costituzionale, ma, nella Convenzione di Philadelphia, si arrivò alla conclusione che fosse più opportuno redigere una nuova Costituzione piuttosto che allegare degli emendamenti agli *Articles of Confederation* (*ibid.*).

La Costituzione degli Stati Uniti d'America fu redatta a Philadelphia nel 1787, e la sua emanazione sancì definitivamente il passaggio a un'unione federale. Le ragioni che portarono alla stesura del nuovo testo sono evidenziate nel preambolo alla Costituzione, che recita:

We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defense, promote the general Welfare, and secure the Blessing of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America (U.S. Constitution).

Tramite l'emanazione del nuovo testo costituzionale, i *Framers* di Philadelphia raggiunsero l'obiettivo di trasformare una Confederazione di Stati indipendenti in un'Unione, definendo le istituzioni che avrebbero esercitato il potere legislativo, esecutivo e giudiziario. Tuttavia, in fase di ratifica del nuovo testo

¹ L'articolo II degli *Articles of Confederation* recita: "Each State retains its Sovereignty, freedom and independence, and every Power, Jurisdiction and right, which is not by this confederation expressly delegated to the United States in Congress assembled"

costituzionale ebbe luogo un acceso dibattito tra coloro che erano favorevoli alla creazione di un'istituzione nazionale con più poteri, detti Federalisti, e coloro che invece credevano che la nuova Costituzione avesse ecceduto la sovranità dei singoli Stati, detti Antifederalisti (Kollman, 2015). In seguito alla vittoria delle posizioni federaliste e all'emanazione del testo costituzionale, il sorgere di ulteriori criticità riguardo all'assenza in Costituzione dei diritti della popolazione statunitense, provenienti dagli Antifederalisti, portò all'emanazione di dieci emendamenti che presero il nome di *Bill of Rights* (1791). Tra gli emendamenti presenti nella Carta, il X è il più rilevante ai fini del federalismo statunitense, poiché fornisce ai singoli Stati maggiori poteri rispetto a quanto era stato affermato in Costituzione².

L'elemento che più distingue la Costituzione degli Stati Uniti dagli *Articles of Confederation* è la presenza di una separazione dei poteri e la sua rappresentazione fisica nelle istituzioni federali sovranazionali. Il nuovo Stato formatosi in seguito all'emanazione della Costituzione, infatti, presenta una separazione dei poteri sia verticale, tra le istituzioni centrali e quelle dei singoli Stati, sia orizzontale, tra le stesse istituzioni centrali. Questo è l'elemento che distingue il sistema statunitense da quello delle altre democrazie, poiché esso è un sistema che non possiede un governo ed è caratterizzato dalla mancanza di un "centro della decisione definitiva" (Fabbrini, 2007), ma presenta, piuttosto, delle "istituzioni separate che condividono il potere" (Neustadt, 1990). La particolare struttura del sistema statunitense, inoltre, fa sì che si venga a creare una frattura di tipo interstatale, concernente la contrapposizione tra i singoli Stati che sono delle vere e proprie unità territoriali organizzate in maniera indipendente (Fabbrini, 2007). La decisione dei *Founding Fathers* di istituire a Philadelphia un sistema con tali caratteristiche si può ricondurre alla loro intenzione di creare un sistema istituzionale opposto a quello che si è instaurato in Europa alla fine della Guerra dei Trent'anni. La Pace di Vestfalia del 1648, infatti, portò alla formazione di una nuova concezione di Stato territoriale, ossia lo Stato nazionale (Fabbrini, 2017), che ha introdotto un'innovazione sulla sovranità degli Stati che avrà importanti conseguenze per l'Europa occidentale. Le caratteristiche analizzate inducono a definire il sistema statunitense come un modello di democrazia composita, ossia "una democrazia che funziona componendo unità statali distinte e separate con i loro cittadini" (Fabbrini, 2007).

La struttura istituzionale degli Stati Uniti presenta un importante strumento che le consente di operare in maniera efficiente: il federalismo. Esso viene definito come "un'architettura istituzionale innovativa che permise la compresenza di organismi e ordinamenti operanti in ambiti differenti, quello nazionale e quelli statali, a condizione che fosse rispettato un principio gerarchico sancito dalla *supremacy clause* della carta del 1787" (Luconi, 2018). Questo principio di supremazia è stabilito nella Costituzione degli Stati Uniti dall'articolo VI, secondo comma, che vieta l'emanazione di qualsiasi legislazione dei singoli Stati in contrasto non solo con la carta costituzionale stessa, ma anche con le leggi federali e i trattati governativi che abbiano disposizioni riguardanti lo Stato³. Il principio di supremazia costituzionale evidenzia come i

² Il X Emendamento recita: "*The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people*"

³ L'articolo VI, secondo comma, recita: "*This Constitution, and the Laws of the United States, which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the Supreme Law of the*

Framers di Philadelphia avessero la necessità di istituire uno Stato centrale sovranazionale che fosse anche in grado, come afferma la Sezione 4 dell'articolo IV, di assumersi la responsabilità della difesa nazionale contro eventuali attacchi provenienti da altri Paesi⁴. Il federalismo statunitense è stato un elemento centrale del sistema istituzionale nazionale fin dall'emanazione della Carta costituzionale, ma nel corso della storia ha subito diverse implementazioni a seguito di importanti avvenimenti come la Guerra di secessione, che ha influito sulla concezione del federalismo statunitense. In seguito alla guerra, infatti, si è giunti all'emanazione di tre emendamenti, XIII (1865), XIV (1868) e XV (1870), che hanno sviluppato il processo di federalizzazione e nazionalizzazione del Paese (Fabbrini, 2017). La Guerra di secessione ha fatto emergere i limiti del *dual federalism*, presente negli Stati Uniti per tutto l'Ottocento, secondo cui era presente una rigida ripartizione tra i poteri dei singoli Stati e quelli dello Stato centrale, ma non era possibile affermare con certezza se uno degli Stati potesse abbandonare l'Unione dopo avervi aderito (Luconi, 2018). Nel Novecento, inoltre, le prerogative dei singoli Stati vennero ridotte in favore dell'organizzazione centrale, prima con il *cooperative federalism* per via della crisi scaturita da crollo della Borsa di Wall Street del 1929, poi, nella metà degli anni Sessanta, con il *creative federalism* introdotto del presidente Lyndon B. Johnson. Infine, dagli anni Ottanta, si ha avuto lo sviluppo del *new federalism*, con cui si ha avuto una leggera inversione di tendenza e i singoli Stati hanno visto un aumento delle loro prerogative (*ibid.*). Il federalismo statunitense, dunque, negli ultimi secoli ha funzionato alternando fasi di centralizzazione e decentralizzazione, ma con una propensione ricorrente a centralizzare il sistema nazionale e ad estendere le prerogative dello Stato centrale (Fabbrini, 2017).

Il dibattito formatosi nella Convenzione di Philadelphia, oltre a esaminare le questioni citate in precedenza, ha implicato anche la disposizione degli organi che avrebbero composto il sistema istituzionale degli Stati Uniti. Prima di arrivare all'attuale divisione delle istituzioni, furono esaminate alcune proposte con caratteristiche estremamente differenti tra di loro. La prima proposta venne nominata *Virginia Plan* e comprendeva un legislativo composto da due Camere, la *Lower House* eletta dalla popolazione e la *Upper House* eletta dalla prima Camera, e un esecutivo indipendente composto da un singolo individuo. Questo prima strutturazione non ebbe successo poiché la composizione delle due Camere del legislativo si basava sulla numerosità della popolazione dei singoli Stati, e questo portò alla protesta degli Stati meno popolosi. La seconda proposta venne nominata *New Jersey Plan* ed era composta da un legislativo unicamerale, con un rappresentante per Stato, e un esecutivo composto da un Consiglio di più persone. La proposta che fu infine approvata dai *Founding Fathers* fu nominata *Connecticut Compromise*, e si trattava di un compromesso tra le due precedenti proposte. Nel Compromesso del Connecticut si stabilì che il Congresso degli Stati Uniti avrebbe rappresentato l'apparato legislativo bicamerale e sarebbe stato composto dalla Camera dei Rappresentanti e dal Senato, il Presidente degli Stati Uniti avrebbe rappresentato l'apparato

Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding”

⁴ L'articolo IV, Sezione 4, recita: “*The United States shall guarantee to every State in this Union a Republican Form of Government, and shall protect each of them against Invasion; and on Application of the Legislature, or of the Executive (when the Legislature cannot be convened) against domestic violence”*

esecutivo e la Corte Suprema avrebbe rappresentato l'apparato giudiziario (Kollman, 2015). La Camera dei Rappresentanti si compone di 435 membri, in carica per due anni, ed è retta da un Presidente, chiamato *Speaker*, che ha il compito di presiedere le sedute nominare i membri delle varie commissioni e assegnare ad essi le proposte di legge. Le Commissioni nominate dallo *Speaker* sono venti e hanno il compito di esaminare le proposte di legge delle materie di cui sono competenti, esercitando funzioni di controllo sull'esecutivo. Il Senato è composto da 100 membri, due per Stato, ed è retto dal Vicepresidente degli Stati Uniti, che ha la presidenza del Senato ma non è un membro con diritto di voto. Fino al 1913, i senatori erano nominati dalle legislazioni dei singoli Stati, mentre con il XVII emendamento il potere di nomina è stato dato al popolo, che elegge i rappresentanti al Senato per sei anni, divisi nel tempo in modo tale che un terzo di essi sia eletto ogni due anni. Il Senato comprende sedici commissioni permanenti che hanno il compito di esaminare le proposte di legge delle materie di cui sono competenti e le nomine presidenziali, esercitando, anche in questo caso, funzioni di controllo sull'esecutivo. La figura del Presidente è particolarmente significativa, e ha subito un'evoluzione notevole nel corso della storia. Essa è disciplinata dall'articolo II della Costituzione, che ne disciplina l'elezione, i poteri e i requisiti per poter essere eletti. Il Presidente degli Stati Uniti è eletto da un Collegio Elettorale, i cui membri variano da Stato a Stato.

Il sistema istituzionale statunitense, così come è stato concepito dai *Framers* di Philadelphia del 1787, rappresenta una particolare declinazione del principio della separazione dei poteri formulata nell'opera *Lo spirito delle leggi* (1748) dal filosofo illuminista francese Montesquieu (Luconi, 2018), poiché tale separazione si struttura in maniera differente rispetto ai sistemi parlamentari europei. In tali democrazie, infatti, il sistema è prevalentemente gerarchico e il Parlamento è situato al vertice, e questo non si verifica nel sistema degli Stati Uniti, dove i differenti settori istituzionali sono di pari livello e assolvono le funzioni che la Costituzione ha assegnato loro (Kollman, 2015). Tuttavia, tale equità tra le diverse istituzioni del sistema non comporta che tra di esse non possano esserci dei sistemi di controllo: i *Founding Fathers* avevano tra i principali obiettivi che il nuovo Stato appena fondato non subisse le degenerazioni dispotiche di cui il Regno Unito era stato accusato dai coloni americani durante la rivoluzione (Luconi, 2018). Per questo motivo, in seno all'Assemblea costituente si istituì un complesso meccanismo, definito di *checks and balances*, volto ad assicurare che nessuno dei tre poteri istituzionali possa avere il totale controllo delle proprie prerogative stabilendo che, per poterle esercitare, servono le reciproche approvazioni. Tale meccanismo è evidente nel fatto che, per esempio, il Congresso è l'organo legislativo, ma il Presidente ha il potere di veto su di esso, o che il Presidente è il comandante in capo delle forze armate, ma è il Congresso ad avere la prerogativa di dichiarare guerra (*ibid.*). Questo complesso sistema di bilanciamento è un elemento che rimanda alla domanda di ricerca di questo progetto di tesi.

1.3 L'evoluzione del rapporto tra il Presidente e il Congresso

1.3.1 L'evoluzione del Congresso e del ruolo del Presidente nel tempo

Il Congresso degli Stati Uniti è un organo di grande spessore all'interno del sistema statunitense. Ad esso è affidato il potere legislativo ed è la Costituzione stessa, all'articolo 1, a stabilire le modalità con cui questo potere viene esercitato⁵. L'intenzione dei *Founding Fathers* era di rendere il Congresso l'organo più potente del sistema, e ciò è testimoniato dai *Federalist Papers* di Alexander Hamilton, James Madison e John Jay: da quest'opera si evince che, per i tre autori, il Congresso avesse non soltanto una prevalenza nel governo nazionale, ma anche un ruolo essenziale per l'opportuno funzionamento del sistema e nella protezione dei cittadini americani dalle ingiustizie (Kollman, 2015).

Nel corso della storia, il Congresso ha subito un'evoluzione in termini di composizione, di funzioni e nel rapporto con l'organo esecutivo. La prima volta che il legislativo si è riunito, nel 1789, le due Camere di cui esso è composto erano di dimensioni estremamente ridotte rispetto a quelle attuali: vi erano 65 membri per la Camera dei Rappresentanti e 26 membri per il Senato. Tale composizione fu tra i fattori che portò, nei primi decenni di vita della nazione, ad una decisiva supremazia della Camera dei Rappresentanti sul Senato. Tuttavia, tale predominio fu solo temporaneo, dal momento che il Senato riuscì a prevalere sulla Camera dei Rappresentanti nella prima metà dell'Ottocento e da allora si mantiene quest'equilibrio (Brogan, 1933). Inoltre, nonostante la Camera dei Rappresentanti rappresentasse direttamente il popolo, mentre il Presidente e il Senato erano il risultato di un'elezione indiretta, quando si modificò l'elezione del capo dell'esecutivo, la Camera finì in secondo piano anche in relazione alla rappresentazione popolare (*ibid.*). L'evoluzione del Congresso andò di pari passo con lo sviluppo industriale, economico e militare del paese, e fu una conseguenza di un sempre maggiore bisogno di far fronte ad una complessità di legislazione che aumentava progressivamente. In risposta a questa situazione, l'organo legislativo ha compiuto un'evoluzione che ha comportato un'istituzionalizzazione sempre maggiore e all'esecuzione di operazioni più organizzate (Kollman, 2015).

L'importanza istituzionale del Congresso è evidente anche nel caso in cui non vi sia concordanza politica tra l'esecutivo e il legislativo. In questa fattispecie, il sistema di *checks and balances* entra in funzione e influenza sensibilmente lo svolgimento dell'azione governativa, portando il Congresso, in casi estremi, a creare una fase di stallo istituzionale dovuta alla sua attitudine ad essere "più predisposto a fare politica che ad avere un'adeguata efficienza legislativa" (Brogan, 1933). Per esaminare al meglio il rapporto che intercorre tra l'organo esecutivo e l'organo legislativo, è opportuno analizzare come è evoluta la figura dell'esecutivo dalla fondazione degli Stati Uniti d'America.

La figura del Presidente si è evoluta in modo graduale nel corso della storia, guadagnando un potere e un prestigio sempre maggiore. Nel periodo della fondazione degli Stati Uniti d'America, infatti, l'esecutivo era un ruolo con prerogative molto ridotte, e ciò è evidenziato dal fatto che, negli *Articles of Federation*, tale

⁵ L'articolo I, Sezione 8, ultimo comma, recita: "To make all Laws, which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof"

figura non era prevista e venne introdotta solamente con l’emanazione del testo costituzionale del 1787 (Luconi, 2018). Quando i *Framers* di Philadelphia redassero la Costituzione, il loro obiettivo primario fu quello di limitare il ruolo dell’esecutivo il più possibile, sia tramite il testo costituzionale stesso sia tramite i sistemi di *checks and balances* che lo vincolano ad una condivisione della responsabilità con il Congresso e, in particolar modo, con il Senato (*ibid.*). Tuttavia, la Costituzione statunitense presenta una certa vaghezza nell’elencare i poteri e le responsabilità del Presidente, mettendo in evidenza principalmente due prerogative: l’esecuzione materiale delle leggi⁶ e il comando delle forze armate⁷. Il Presidente degli Stati Uniti è stato in grado di sfruttare tale indeterminazione per aumentare le proprie prerogative senza l’approvazione del Congresso, portando gli oppositori politici a richiedere l’intervento della Corte Suprema che si pronunciava positivamente, consentendo all’organo esecutivo di agire da solo (Kollman, 2015).

Nei primi decenni di vita degli Stati Uniti d’America alla figura del Presidente era affidato principalmente il compito di supervisionare gli atti legislativi emanati dalle Camere senza influire sulle loro decisioni, causando un’assenza di coinvolgimento nelle questioni di politica pubblica. In più, l’esecutivo presentava un grado estremamente alto di dipendenza dall’apparato legislativo, poiché i leader del Congresso svolgevano un ruolo essenziale nella sua elezione (Fabbrini, 2011). Questa situazione si è modificata nel tempo fino allo sviluppo della presidenza moderna, che si è compiuta in risposta a determinate crisi che hanno coinvolto il sistema istituzionale statunitense e a cui si è dovuto rispondere in maniera collettiva (Kollman, 2015). Nella risoluzione di questi problemi, il presidente ha dovuto affrontare numerose sfide legate alla difficoltà del dover supervisionare un’amministrazione di tale complessità come quella statunitense. In più, questa grande supervisione comporta che il presidente ha affrontato molto spesso problemi *principal-agent*, secondo cui il Presidente, come *principal*, deve coordinare l’amministrazione e i vari *agents* della burocrazia in maniera efficiente (*ibid.*). Fin dal primo mandato presidenziale si è cercato di risolvere i problemi principale-agente, e il Presidente arrivò a circondarsi di un numero sempre più grande di consiglieri e collaboratori per poter adempiere al meglio ai propri compiti. Infatti, fu George Washington colui che istituì il sistema di gabinetto e sviluppò la prassi di coinvolgere i suoi consiglieri più stretti nella maggior parte delle decisioni.

Quest’equilibrio rimase immutato fino alla metà del XIX secolo, e subì un grande cambiamento in seguito alla presidenza di Andrew Jackson. Egli attribuì all’istituzione presidenziale una rappresentazione popolare, sottolineando come la presidenza fosse stata istituita per essere la rappresentazione istituzionale della dicitura “*We the People of the United States*” in un modo che non sarebbe stato in nessun modo possibile per il Congresso o altri organi istituzionali (Luconi, 2018). L’elemento a favore di Jackson fu la

⁶ L’articolo II, Sezione 1, primo comma, recita: “*The executive Power shall be vested in a President of the United States of America. He shall hold his Office during the Term of four Years, and, together with the Vice President, chosen from the same Term, be elected, as follows*”

⁷ L’articolo II, Sezione 2, primo comma, recita: “*The President shall be Commander in Chief of the Army and Navy of the United States, and of the Militia of the several States, when called into the actual Service of the United States; he may require the Opinion, in writing, of the principal Officer in each of the executive Departments, upon any Subject relating to the Duties of their respective Offices, and he shall have Power to grant Reprieves and Pardons for Offenses against the United States, except in Case of Impeachment*”

modificazione delle modalità con cui si designavano i grandi elettori, non più tramite assemblee legislative dei singoli Stati ma tramite il voto dei cittadini stessi, che forniva al Presidente una prova della sua legittimazione popolare e dell'implicita autorizzazione del popolo ad assumere iniziative che non coinvolgessero l'organo legislativo (*ibid.*). Tale assunto non traeva alcun fondamento dal testo costituzionale né da altri fonti giuridiche degli Stati Uniti, e l'elezione indiretta del Presidente rendeva la sua rappresentanza popolare più debole rispetto a quella del Congresso, ma venne accettato ugualmente dalla popolazione (Brogan, 1933). Il Presidente Jackson, nel corso dei suoi due mandati, affrontò più volte il Congresso e portò sviluppi nell'interpretazione del potere di veto, ritenendo che esso potesse essere utilizzato sia per ragioni politiche che non politiche, come un possibile caso di incompatibilità costituzionale (Luconi, 2018). Il potere di veto può essere annullato in sede congressuale, con una maggioranza di due terzi sia nella Camera dei Rappresentanti che nel Senato, ma se un Presidente avesse il sostegno delle due Camere potrebbe non servire il ricorso a questo potere, dal momento un dialogo costruttivo con il Congresso potrebbe essere sufficiente a risolvere i dubbi dell'esecutivo e correggere la legislazione (Brogan, 1933). Al contrario, è più difficile che si arrivi ad un dialogo costruttivo se vi è completa discordanza tra il Congresso e il Presidente, rendendo più probabile l'intervento del veto presidenziale.

Al Presidente Jackson è attribuito un ulteriore merito, ossia la creazione dello *spoil system*, secondo cui sarebbe spettato al nuovo Presidente l'attribuzione delle nuove cariche dell'amministrazione. Tale potere conferiva all'esecutivo la possibilità di scegliere le persone designate per queste cariche tra i sostenitori della sua campagna presidenziale e del partito stesso. La creazione di questo sistema fu dovuta principalmente alla critica che Jackson mosse nei confronti della burocrazia federale del tempo durante la sua campagna elettorale, promettendo di sostituire i dirigenti statali con nuovi membri (Kollman, 2015). La conseguenza naturale dello *spoil system* fu che le alte cariche della pubblica amministrazione vennero sostituite nel momento in cui avveniva un cambio di presidenza. Per cercare di limitare il potere che derivava da questo sistema, vennero emanati il *Pendleton Civil Service Act* del 1883, riguardante quali impieghi statali sottoporre a concorso pubblico, e l'*Hatch Act* del 1938, atto a vietare lo svolgimento di attività politiche per determinati funzionari federali (Luconi, 2018). Il Presidente che sfruttò in misura maggiore lo *spoil system* fu il Vicepresidente di Jackson e suo successore alla Casa Bianca, Martin Van Buren. Egli sfruttò il nuovo sistema per guadagnare consensi all'interno del proprio partito e arrivare alla presidenza, ma il suo vero punto di forza fu il coinvolgimento della popolazione, ottenuto approfittando dell'allargamento del diritto di voto e del conseguente ampliamento del bacino elettorale. Van Buren sollecitò un gran numero di elettori creando un collegamento con i partiti a ogni livello amministrativo, in modo da poter arrivare all'elezione presidenziale con uno sforzo congiunto di tutti gli apparati politici (Kollman, 2015).

Nei due mandati presidenziali di Andrew Jackson, dunque, sono state introdotte delle innovazioni che si sono radicate profondamente nel sistema statunitense. Con il passare del tempo, il Congresso è stato sempre più influenzato dalla presenza di un'agenda presidenziale indipendente dal Congresso, che trae la sua

legittimazione giuridica dalla sezione costituzionale riguardante il discorso sullo Stato dell'Unione⁸ che il Presidente compie davanti alle Camere. Tale discorso è progressivamente cambiato nel corso del tempo, soprattutto a causa del cambio di rotta causato da Jackson, ed è passato da essere un rendiconto sull'attività dell'organo esecutivo e sulle condizioni della nazione a un'esposizione degli obiettivi che il Presidente ha intenzione di perseguire (Luconi, 2018).

Nella seconda metà dell'Ottocento si ha avuto un caso in cui l'esecutivo statunitense ha ampliato le proprie prerogative con l'obiettivo di risolvere una crisi di tipo militare. Questo è il caso del repubblicano Abraham Lincoln, Presidente degli Stati Uniti negli anni della Guerra di secessione americana (1861-1865). Fra il dicembre 1860 e il maggio 1861, undici Stati del Sud decisero di staccarsi dall'Unione a causa della crescente tensione e degli scontri avuti con il governo centrale negli anni precedenti. La secessione degli undici Stati portò alla nascita dei *Confederate States of America*, con capitale Richmond e il democratico Jefferson Davis come Capo di Stato, e allo scoppio di una guerra civile che terminò dopo quattro anni con la vittoria di Lincoln e dell'Unione. In questa situazione, il Presidente è andato oltre le prerogative che erano state assegnate alla figura dell'esecutivo, sfruttando la mancanza di una loro chiara esposizione nel testo. In seguito allo scoppio della guerra, Lincoln dovette affrontare un problema di azione collettiva tra gli Stati dell'Unione: diversi Stati, infatti, si mostrarono riluttanti nell'inviare truppe necessarie allo svolgimento della guerra, a causa degli alti costi, nonostante tutti volessero sconfiggere la Confederazione (Kollman, 2015). Lincoln rispose a questo problema con la creazione di burocrazie governative che si occupassero specificamente dell'approvvigionamento di materiale bellico, e prendendo dure posizioni qualora fosse necessario per ottenere gli aiuti da tutti gli Stati dell'Unione. Nel corso del suo mandato presidenziale, Lincoln ha dovuto affrontare un Congresso molto spesso ostile, scettico e critico nei confronti del suo operato. Tale astio si era formato non solo in seno all'organo legislativo, ma anche all'interno del Partito repubblicano stesso e tra i suoi esponenti principali, portando spesso il Presidente ad agire contrariamente all'opinione dei suoi consiglieri e senza la piena approvazione congressuale. Dalla presidenza Lincoln in poi, dunque, il Presidente ha ampliato le proprie prerogative riguardanti la conduzione della politica estera e delle guerre. (*ibid.*).

Tra la fine dell'Ottocento e la Prima guerra mondiale la figura presidenziale subì un'ulteriore evoluzione, dovuta principalmente all'espansione economica, tecnologica e geopolitica degli Stati Uniti. L'ascesa degli Stati Uniti a grande potenza mondiale, infatti, ha sbilanciato l'equilibrio istituzionale che si era formato intorno al Congresso, portando i presidenti ad imporsi come rappresentanti popolari e riprendendo la teorizzazione della figura presidenziale elaborata da Andrew Jackson (Fabbrini, 2011). Un sistema di governo come quello presente negli Stati Uniti nell'Ottocento, basato su una preminenza congressuale, ha funzionato perfettamente quando gli Stati Uniti avevano come obiettivo principale quello di

⁸ L'articolo II, Sezione 3, recita: "*He shall from time to time give to the Congress Information of the State of the Union, and recommend to their Consideration such Measures as he shall judge necessary and expedient; he may, on extraordinary Occasions, convene both Houses, or either of them, and in Case of Disagreement between them, with Respect to the Time of Adjournment, he may adjourn them to such Time as he shall think proper; he shall receive Ambassadors and other public Ministers; he shall take Care that the Laws be faith-fully executed, and shall Commission all the Officers of the United States*"

crescere economicamente e formare un proprio mercato, ma è decaduto nel momento in cui è stato chiaro che bisognava “razionalizzare il processo decisionale su questioni economiche e politiche” (*ibid.*). La trasformazione definitiva del Presidente degli Stati Uniti in un leader popolare è avvenuta con il repubblicano Theodore Roosevelt (1901-1908) e il democratico Woodrow Wilson (1913-1920) che, nel suo discorso di insediamento alla Casa Bianca del 1913, evidenziò l’importanza da lui attribuita alla questione della rappresentazione popolare dell’esecutivo⁹. L’evoluzione attuata da questi due presidenti raggiungerà il suo pieno compimento nei dodici anni di mandato presidenziale di Franklin Delano Roosevelt (1933-1945).

A partire dagli anni Venti del Novecento, l’istituzione presidenziale è evoluta ulteriormente, sulla base di una serie di avvenimenti che hanno influenzato gli Stati Uniti e il mondo. Lyn Ragsdale e John J. Theis III (1997) hanno analizzato lo sviluppo della presidenza moderna a partire dal 1924 poiché, nella loro teoria, tale periodo segna l’avvio del processo di istituzionalizzazione della presidenza statunitense. Nel 1921 venne approvato il *Budget and Accounting Act*, secondo cui sarebbe spettato al Presidente degli Stati Uniti il compito di redigere il bilancio statale e, per assisterlo nella scrittura del documento, venne istituito il *Bureau of the Budget*. Nonostante tale istituzione si trovasse nel Dipartimento del Tesoro, le sue funzioni sono sempre state legate alla figura del Presidente e, per questa caratteristica, nel 1939 il *Bureau* venne trasferito nell’*Executive Office of the President*, un ufficio esecutivo creato quello stesso anno con il *Reorganization Act* (Ragsdale e Theis, 1997). Nella prima metà degli anni Venti, quindi, l’istituzione del *Bureau of the Budget* ha posto le fondamenta per il processo di istituzionalizzazione dell’esecutivo e di sviluppo della presidenza moderna, iniziato definitivamente durante il secondo mandato di Roosevelt con la creazione dell’*Executive Office of the President* e, al suo interno, del *White House Office*, alla cui direzione venne posto il Capo di Gabinetto del Presidente.

In quello stesso periodo, le crisi scaturite in campo economico e politico portarono ad un cambiamento dell’assetto istituzionale degli Stati Uniti. Il crollo della borsa di Wall Street del 1929 e lo sviluppo dei totalitarismi nell’Europa occidentale, infatti, portarono il Presidente Roosevelt, eletto nel 1933, a spostare l’equilibrio del governo statunitense da una preminenza congressuale a una preminenza presidenziale (Fabbrini, 2011). L’anomala lunghezza del suo mandato presidenziale, composta da tre mandati completi e da un quarto durato solo pochi mesi, ha permesso a Roosevelt di fronteggiare numerose crisi di diversi settori, sia economici e politici che militari, e di ampliare le dimensioni del governo nazionale. L’importanza delle decisioni assunte da Roosevelt nel corso dei suoi mandati è evidenziata anche dal fatto che i suoi successori, il democratico Harry Truman e il repubblicano Dwight Eisenhower, hanno proseguito il percorso iniziato con le politiche intraprese in quegli anni (Kollman, 2015). Nel corso dei dodici anni di presidenza, Roosevelt creò un’enorme burocrazia governativa, con il compito di assistere l’esecutivo nell’assunzione di decisioni di politica economica ed estera e supervisionare la mobilitazione

⁹ Nel suo discorso di insediamento, Woodrow Wilson dichiarò: “*We know our task to be no mere task of policy but a task which shall search us through and through, whether we be able to understand our time and the need of our people, whether we be indeed their spokesmen and interpreters, whether we have the pure heart to comprehend and the rectified will to choose our high course of action*”

militare nel corso della Seconda Guerra Mondiale, che ha portato ad una crescita del governo federale che è confluita nell'ufficio del Presidente (*ibid.*). Un ulteriore elemento che ha permesso a Roosevelt di portare l'equilibrio istituzionale verso una preminenza istituzionale è stato il grande utilizzo della mobilitazione pubblica, riprendendo il processo iniziato a metà dell'Ottocento da Andrew Jackson di legittimazione popolare. In questo caso, l'elemento della comunicazione di massa ha svolto un ruolo fondamentale nella mobilitazione della popolazione, permettendogli di appellarsi direttamente ai cittadini grazie all'uso della radio. Dunque, con Roosevelt, non solo la figura presidenziale ha ricomposto il versante popolare e governativo, ma “la leadership popolare era diventata la condizione per rafforzare quella governativa. E viceversa” (Fabbrini, 2011).

Come visto in precedenza, l'evoluzione della figura dell'esecutivo statunitense ha comportato un aumento degli strumenti a sua disposizione per lo svolgimento dei suoi compiti, portando l'esecutivo ad avere un ruolo sempre maggiore nella scelta dei membri che avrebbero composto il personale. Già in seguito ai mandati presidenziali di Roosevelt si iniziò a sviluppare questo fenomeno, con l'amministrazione del democratico Harry Truman in cui era presente un membro dello staff che si occupava specificamente di scegliere il personale presidenziale (Lewis, 2012). Con i successivi presidenti, l'apparato presidenziale si ampliò sempre di più, fino agli anni dell'amministrazione di Richard Nixon, in cui il processo di nomine dello staff presidenziale e dell'ufficio dell'esecutivo ha avuto una regolazione sempre maggiore e i capi di gabinetto o altri funzionari di partito si occupavano delle cariche minori, poiché al Presidente spettava la nomina di funzionari di più alto livello (*ibid.*). Nella storia, comunque, si è visto come l'affidamento su capi di gabinetto e altri membri dello staff presidenziale per l'elezione dei membri in carica nell'amministrazione dell'esecutivo abbia avuto i suoi aspetti negativi, in particolare in due casi che hanno coinvolto il Presidente Nixon e il Presidente Reagan. Richard Nixon, dopo aver completato con successo il primo mandato presidenziale nel 1972, vinse nuovamente le elezioni e ottenne un secondo mandato, ma fu costretto a dimettersi solamente due anni dopo a causa di uno scandalo riguardante il periodo di campagna elettorale: il *Watergate Affair*. Lo scandalo prende il nome dall'albergo *Watergate*, dove alcuni membri dello staff del Presidente installarono ricetrasmittenti per ottenere illegalmente informazioni da esponenti del Partito democratico. Per quanto riguarda Ronald Reagan, lo scandalo avvenne durante il suo secondo mandato presidenziale e riguardò una vendita di armi all'Iran da parte di membri dell'amministrazione presidenziale, che prese il nome di *Iran-Contra Affair* (1987). Ciò che accomuna questi due scandali è il fatto che i vertici degli staff presidenziali uscirono fuori dai limiti posti al loro ruolo, senza un adeguato confronto con altri esponenti di pari rango, e mostrando come la presidenza moderna abbia portato la figura dell'esecutivo ad essere condizionata dalla capacità del Presidente di controllare o meno gli esponenti della propria amministrazione (Fabbrini, 2011). Il caso dell'*Iran-Contra Affair* sarà ripreso successivamente per le conseguenze che ha avuto nella politica estera statunitense.

Nonostante questi punti di debolezza messi in evidenza dai mandati presidenziali di Nixon e Reagan, durante la presidenza moderna il successo del Presidente riguardo ai propri obiettivi politici è aumentato,

come evidenzia la ricerca effettuata da Jeffrey Cohen (1982). L'autore, nel suo studio, ha preso in considerazione tre periodi di tempo, ossia 1861-1894, 1895-1932 e 1933-1972, e ha notato che il tasso di successo del Presidente è stato di 39,4% nel primo periodo, 51,8% nel secondo periodo e 57,9% nel terzo periodo. Dunque, dall'analisi è possibile notare come, con l'arrivo della presidenza moderna, il successo programmatico del Presidente sia stato effettivamente superiore ai periodi precedenti (Cohen, 1982). Nonostante questa crescita nel successo programmatico presidenziale, in questo periodo è aumentato anche il ricorso del Presidente agli *executive orders*, ossia un provvedimento dell'esecutivo che diviene effettivo senza aver bisogno che l'organo legislativo lo tramuti in legge (Luconi, 2018). La legittimità di tale provvedimento è dalla Costituzione, anche se esso può essere bloccato dai tribunali federali se ritenuto incostituzionale. L'*executive order*, inoltre, è una diretta conseguenza del rapporto tra l'esecutivo e il legislativo, poiché esso viene utilizzato quando il Congresso, in conflitto con il Presidente, si dimostra contrario alla conversione in provvedimenti legislativi di disposizioni programmatiche presidenziali (*ibid.*).

A partire dagli anni Ottanta del Novecento, è iniziato un ventennio in cui il rapporto tra Presidente e Congresso ha subito un notevole deterioramento, a causa della presenza di una maggioranza in Congresso del partito politico opposto a quello dell'esecutivo. Ciò è avvenuto con le presidenze dei repubblicani Ronald Reagan e George H. W. Bush, che hanno dovuto affrontare i rispettivi mandati presidenziali con un Congresso a maggioranza democratica. Nel caso del Presidente Reagan, la maggioranza democratica gli impedì di portare a termine l'obiettivo di trasformare la preminenza presidenziale in una vera e propria indipendenza dell'esecutivo dal legislativo, mentre il Presidente Bush cercò la via della collaborazione con il Congresso piuttosto che dell'ostilità (Fabbrini, 2011).

In seguito alla scadenza del mandato presidenziale di George H. W. Bush, l'esecutivo tornò in mano ai democratici con l'amministrazione di William Clinton, ma questa compattezza a livello istituzionale tra l'organo legislativo ed esecutivo non permise al Presidente di esercitare una supremazia sul Congresso, per il fatto che le elezioni del 1996 di metà mandato consentirono ai repubblicani di riconquistare la maggioranza alle Camere e riportare il governo alla divisione che aveva caratterizzato i mandati presidenziali precedenti. Inoltre, il fallito tentativo da parte del legislativo di avviare la procedura di *impeachment* nei confronti del Presidente Clinton è indice di una tensione presente tra i due partiti all'interno del Congresso, che è aumentata sempre di più dal *Watergate Affair* rendendo il sistema statunitense una vera e propria "battaglia istituzionale" (*ibid.*).

L'inizio del nuovo millennio sarà caratterizzato dalla presidenza imperiale di George W. Bush, che apporterà ulteriori modifiche alla figura dell'esecutivo statunitense e al suo rapporto con il legislativo. Essa sarà analizzata nello specifico nel prossimo capitolo di questo progetto di tesi.

1.3.2 Il Congresso e il Presidente in Politica Estera

Come scritto in precedenza, il sistema di *checks and balances* presente nel sistema istituzionale statunitense rende estremamente complesso il rapporto tra l'organo esecutivo e l'organo legislativo. Tale

sistema di bilanciamento dei poteri concerne anche la politica estera statunitense, e nel corso del tempo ha influito sulle azioni dei presidenti in questo settore. Nonostante il Presidente degli Stati Uniti sia il comandante in capo delle forze armate, secondo l'articolo II della Costituzione, il testo costituzionale assegna il potere di dichiarare guerra esclusivamente al Congresso¹⁰. Il testo costituzionale, tuttavia, non assegna al Presidente dei poteri specifici, poiché i *Framers* di Philadelphia non si aspettavano che l'esecutivo avesse la libertà di azione che egli ha ottenuto nel corso della storia degli Stati Uniti. Quello che il testo costituzionale prevedeva era che l'organo legislativo e l'organo esecutivo collaborassero e, in caso di guerra, il Congresso avrebbe dovuto avere una posizione predominante (Weissman, 2017). Per tutto il XIX secolo la visione dei *Founding Fathers* si è avverata, ma dalla metà del Novecento il Presidente ha iniziato a svincolarsi dall'approvazione congressuale per determinate azioni di politica estera. Per la prima metà del XX secolo il sistema ha continuato ad avere una preminenza congressuale, poiché è stato il Congresso ad approvare l'entrata nella Prima guerra mondiale nel 1917 o la dichiarazione di guerra al Giappone dopo l'attacco alla base di Pearl Harbor del 1941. Tuttavia, a partire dallo scoppio della Guerra Fredda, il Presidente si è dotato di maggiori risorse, grazie all'aumento della burocrazia attorno al suo ufficio e delle sue prerogative, arrivando a prendere la maggior parte delle decisioni senza l'approvazione dell'organo legislativo. In reazione, il Congresso ha tentato limitare le decisioni presidenziali con l'approvazione di determinati provvedimenti, come le leggi che vietavano l'introduzione di forze statunitensi nel sud-est asiatico tra il 1969 e il 1973, senza però mai essere decisivo (*ibid.*).

La politica estera rappresenta un settore estremamente importante per gli Stati Uniti, tanto da portare numerosi studiosi a definire diverse teorie a riguardo. Aaron Wildavski (1966), ha elaborato la *Theory of the Two Presidencies*, facendo riferimento a due presidenze separate che convergono in un unico esecutivo: una per la politica interna e una per la politica estera. Secondo l'autore, nel corso del Novecento il Presidente ha riscontrato alcune difficoltà nel portare a termine gli obiettivi programmatici prestabili in politica interna. In politica estera, al contrario, l'esecutivo ha ottenuto numerosi successi, e questo è dimostrato anche da un aumento delle relazioni diplomatiche tra gli Stati Uniti e le altre Nazioni da 53 nel 1939 a 113 nel 1966. Le ragioni di questo fenomeno sono che, mentre per la politica interna è sempre possibile la risoluzione di determinate problematiche che si vengono a creare nel corso della presidenza, la politica estera è "irreversibile", e per questo i presidenti focalizzano la loro attenzione principalmente su di essa riuscendo ad ottenere successi con maggiore facilità (Wildavski, 1966).

Altri ritengono che la ricerca di Aaron Wildavski sia stata superata dagli avvenimenti successivi al periodo in cui essa è stata pubblicata. Bryan Marshall (2003) ha affermato che la *Theory of the Two Presidencies* è stata elaborata in un periodo in cui il Congresso non era tenuto in considerazione per la discussione dei maggiori obiettivi di politica estera, principalmente perché i *Chairmen* del Congresso potevano avere le stesse convinzioni ideologiche del Presidente o perché gli oppositori non avevano

¹⁰ L'articolo I, Sezione 8, decimo comma, recita: "To declare War, grant Letters of Marque and Reprisal, and make Rules concerning Captures on Land and Water"

posizioni di forza nelle Commissioni congressuali¹¹. Inoltre, in quel periodo i vertici delle Commissioni erano scelti mediante il *seniority system*, che avvantaggiava gli esponenti democratici degli Stati del Sud, dove il partito aveva registrato un forte dominio nei consensi (Marshall, 2003). Negli anni Settanta, tale sistema venne modificato con l'aggiunta del voto diretto per la scelta della leadership delle Commissioni, con la conseguenza che tali cariche furono rese disponibili anche agli oppositori dell'esecutivo e che i Presidenti, in reazione, iniziarono ad affidarsi di più a esponenti del loro partito piuttosto che alle *Committees*. Inoltre, nel 1970 ci fu l'emanazione del *Legislative Reorganization Act*, che concesse agli oppositori del Presidente i mezzi adatti a contrastare il potere delle Commissioni nel Congresso. Prima dell'emanazione di tale provvedimento, gli emendamenti venivano discussi all'interno del *Committee of the Whole* e, in caso di bocciatura, non era ammessa una sua seconda proposta, mentre l'*Act* introdusse la possibilità di votare per un determinato emendamento in seguito alla richiesta di venti membri del Congresso (*ibid.*).

Le modificazioni istituzionali dei primi anni Settanta raggiunsero l'obiettivo di rendere il Congresso più forte e il Presidente più debole. In questo contesto ci fu l'approvazione di un ulteriore mezzo attraverso cui il legislativo manifestava l'intenzione di aumentare la propria influenza nella politica estera statunitense: la *War Powers Resolution*. Questa legge, che stabiliva l'obbligo dell'esecutivo di includere il Congresso nella decisione di intervento in un conflitto mediante l'uso della forza armata, fu approvata in sede congressuale nel 1973, scavalcando il veto posto da Richard Nixon e approfittando delle condizioni di potere particolarmente favorevoli nei confronti dell'organo legislativo. Tale condizione fu soltanto temporanea, dal momento che le successive amministrazioni presidenziali non rispettarono pienamente le disposizioni previste dalla *War Powers Resolution*, e il Congresso non si impegnò nel contrastare il comportamento dell'esecutivo (Crook, 2012). Il documento è diviso in dieci sezioni, e la *Section 5*, intitolata "*Congressional Action*", afferma l'obbligo del Presidente di terminare l'intervento militare e ritirare tutte le forze armate schierate in precedenza entro sessanta giorni, se il Congresso non si è dichiarato favorevole a tale intervento. La *Section 5* è un punto della *Resolution* che ha causato notevoli controversie, poiché il Presidente Nixon affermò che il Congresso non aveva la legittimità di interferire sulla decisione di attuare un intervento militare da parte dell'esecutivo (Jensen, 2015). Di particolare rilevanza per la questione è stato il caso *Raynes v. Byrd* (1997), che riguardava il *Line Item Veto Act* del 1996, su cui si è espressa la Corte Suprema dando ragione al Presidente. Nello specifico, un gruppo di esponenti congressuali dichiarò che il potere presidenziale di apporre un veto su specifiche sezioni di una proposta legislativa avrebbe causato un danno al Congresso e ai suoi membri, ma la Corte rigettò l'accusa rispondendo che i membri del Congresso non erano adatti a stabilire in che misura il veto avrebbe potuto causare tale danno nei confronti del legislativo (*ibid.*).

Come accennato in precedenza, tra il 1985 e il 1986 il Presidente repubblicano Ronald Reagan venne investito da uno scandalo che prese il nome di *Iran-Contra Affair*. Il caso riguardava un traffico illegale di armi con l'Iran, in quel periodo sotto embargo, e coinvolse un numero considerevole di esponenti

¹¹ Le Commissioni più rilevanti per la supremazia presidenziale sul Congresso sono state la *House Armed Services Committee* e l'*International Relations Committee*

dell'amministrazione presidenziale. La Commissione che indagò sull'*Affair* stilò due documenti, un *majority report* e un *minority report*. Il *minority report*, chiamato *The Minority Report of the Report of the Congressional Committees Investigating the Iran-Contra Affair*, fu stilato da sei membri repubblicani del Congresso e due Senatori, e si occupò di difendere l'operato del Presidente e dei suoi esponenti coinvolti nel caso. In particolare, nel *report* si affermò che il Presidente aveva fatto uso dei propri poteri concernenti la politica estera in modo legittimo e nei limiti disposti dalla Costituzione. Per difendere tale posizione, nel documento si fa riferimento al fatto che, nel momento dell'emanazione della Costituzione del 1787, i *Founding Fathers* avessero stabilito che il ruolo di attore preminente in politica estera spettasse all'esecutivo, descrivendo numerosi esempi in cui tale ipotesi sarebbe stata confermata da azioni e dichiarazioni di esponenti della storia costituzionale statunitense come George Washington o Alexander Hamilton (Shendow, 1991). Inoltre, nel *minority report* vengono fornite tre prove del fatto che le azioni del Presidente Reagan e della sua amministrazione erano lecite e legittime a livello costituzionale, e queste prove riguardano tre casi giudiziari: *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* (1952), *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.* (1936) e *Dames & Moore v. Regan* (1981). Il caso *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* riguardava il potere del Presidente di sequestrare la proprietà privata, e nella risoluzione il giudice Robert Jackson fece riferimento all'esistenza di tre livelli dell'autorità presidenziale in politica estera e affermò che, anche quando l'autorità presidenziale è al suo livello minimo, il Congresso non può comunque interferire con la sua azione. Il caso *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.*, invece, riguardava l'illecita fornitura di armi compiuta dalla società accusata all'esercito boliviano nel corso della Guerra del Chaco, e la Corte Suprema dichiarò, secondo il *minority report*, che il Presidente è dotato di poteri che vanno oltre la potestà legislativa del Congresso, in quanto attore principale della politica estera statunitense. L'ultimo caso considerato, il *Dames & Moore v. Regan*, riguardava l'*executive order* emesso dal Presidente democratico James Carter sul congelamento dei beni iraniani presenti negli Stati Uniti in seguito alla crisi degli ostaggi nell'ambasciata statunitense a Teheran del 1979, e fu il caso in cui la Corte Suprema riprese e confermò la sentenza del giudice Robert Jackson del 1952. Questi casi, secondo il *minority report*, forniscono adeguate prove del fatto che il Presidente Reagan e la sua amministrazione hanno agito nel rispetto delle loro prerogative per la politica estera, e il Congresso non poteva in alcun modo impedire il loro esercizio (*ibid.*). Gli elementi che sono emersi dallo studio compiuto in questo capitolo saranno utili per l'analisi delle azioni dei presidenti George W. Bush e Barack Obama nella guerra in Afghanistan.

Dunque, si può affermare che l'evoluzione della figura presidenziale e l'acquisizione di sempre più potere da parte di essa hanno reso le camere del Congresso molto spesso non in grado di esercitare i poteri considerevoli che esse hanno in politica estera. La Camera dei Rappresentanti, infatti, ha il compito di approvare il bilancio, e quindi influisce sulla quantità di risorse e fondi da devolvere alle missioni di politica estera. Il Senato, invece, ha il compito di approvare i segretari di dipartimento dell'esecutivo, i trattati internazionali e gli alti funzionari pubblici, inclusi i diplomatici. Tuttavia, nonostante le prerogative estremamente rilevanti del Congresso che avrebbero dovuto garantirgli la possibilità di svolgere un'influenza

notevole sulle azioni e decisioni dell'esecutivo, in molti casi l'ampia maggioranza di un partito in sede congressuale e la volontà del Presidente di dominare l'organo legislativo hanno indebolito i poteri congressuali in materia di politica estera. Infatti, se un partito il cui candidato ha ottenuto la presidenza degli Stati Uniti ottiene un'ampia maggioranza al Congresso, esso sarà più incline ad assecondare le proposte che provengono dall'organo esecutivo, e questo permetterà al Presidente di agire con una libertà pressoché assoluta. Come si vedrà nel capitolo successivo, questo è ciò che è accaduto nei mandati presidenziali di George W. Bush, in cui molto spesso vi è stata la possibilità per l'esecutivo di agire senza confrontarsi con l'organo legislativo, a causa della presidenza imperiale instauratasi in seguito all'attacco terroristico dell'11 settembre 2001 e del carattere dominante del Presidente.

1.4 Conclusione

In questo capitolo è stato analizzato il sistema politico e istituzionale statunitense, con lo scopo di definire gli organi principali che lo compongono e il rapporto che intercorre tra di loro. Per prima cosa, è stata fornita una definizione del sistema degli Stati Uniti, ossia un'unione federale, e sono state analizzate le ragioni che hanno portato a sviluppare questa definizione. Quest'analisi è stata effettuata per mezzo di uno studio dei primi decenni di storia istituzionale statunitense, della Costituzione e dello sviluppo del sistema nella sua forma attuale, in cui è presente una divisione dei poteri e un rapporto di *checks and balances* che impedisce alle istituzioni di avere il totale dominio delle proprie prerogative. In seguito, è stato analizzato il rapporto che intercorre tra i due organi principali del sistema istituzionale, il Presidente e il Congresso, mettendo in evidenza come questo rapporto sia cambiato nel corso della storia e come tale cambiamento sia stato dovuto principalmente a un'evoluzione della figura presidenziale, che ha ottenuto sempre maggiori libertà di azione grazie alle personalità e agli operati di presidenti come Jackson, Lincoln, Roosevelt, e coloro che hanno governato nel corso della Guerra Fredda. Inoltre, è stato analizzato come il rapporto tra l'organo esecutivo e l'organo legislativo sia stato fortemente in contrasto in politica estera, dove il Presidente ha cercato sempre di più di ottenere una supremazia, in particolare nel periodo successivo alla Seconda Guerra Mondiale, scontrandosi molto frequentemente con il Congresso. In conclusione, si può affermare che il rapporto tra Presidente e Congresso sia un elemento estremamente rilevante nella politica statunitense, e che esso influisce significativamente sulle azioni del Presidente tanto in politica interna quanto in politica estera. Nel corso dei prossimi capitoli si analizzerà come tale rapporto sia stato uno dei fattori che ha maggiormente influito nel caso della guerra in Afghanistan per l'amministrazione di George W. Bush e Barack Obama.

Capitolo 2 – La presidenza di George W. Bush e la prima fase della guerra in Afghanistan

2.1 Introduzione

Il 20 gennaio 2001 il repubblicano George W. Bush, ex Governatore del Texas, prestò giuramento e divenne il quarantatreesimo Presidente degli Stati Uniti d'America. Nel corso dei suoi due mandati, Bush sviluppò la sua dottrina, conosciuta come *Bush Doctrine*, incentrata prevalentemente sulla diffusione dei principi democratici statunitensi nel mondo e sull'antiterrorismo. Infatti, le due guerre in cui il Presidente Bush è stato coinvolto nel corso dei suoi due mandati, la guerra in Afghanistan e la guerra in Iraq, avevano come obiettivo principale la lotta contro i gruppi terroristici che questi Stati erano accusati di proteggere.

Questo capitolo si pone l'obiettivo di analizzare quali fattori hanno influenzato le azioni di George W. Bush nella guerra in Afghanistan nel corso degli otto anni di presidenza. Per compiere questa analisi, per prima cosa verranno analizzate la personalità del Presidente Bush e il Sistema Internazionale dell'epoca, tenendo in considerazione anche lo staff del Presidente e la composizione del Congresso. Questi elementi, come si vedrà in seguito, hanno svolto un ruolo estremamente rilevante nella definizione della strategia di Bush e nell'assunzione delle decisioni durante il corso della guerra.

Nella sezione 2.2 si analizzerà la personalità e l'ideologia del Presidente Bush in politica estera, lo sviluppo della presidenza imperiale e le convinzioni ideologiche del suo staff presidenziale. Nella sezione 2.3 verranno analizzate le caratteristiche del sistema internazionale negli anni dal 2001 al 2008: verrà descritta la situazione in Afghanistan precedente all'invasione statunitense, in che modo la NATO abbia influito sulle azioni del Presidente e l'influenza che il Pakistan ha avuto nell'assunzione delle decisioni da parte di Bush. Nella sezione 2.4 verranno analizzate le azioni di Bush nel corso del suo primo mandato presidenziale: si esamineranno le misure di politica interna prese in seguito all'attacco terroristico del 9/11, la prima fase dell'operazione militare attuata dagli Stati Uniti e il successivo contrattacco dei Talebani. Nella sezione 2.5 si analizzeranno le azioni di Bush nel corso del suo secondo mandato presidenziale, esaminando le novità di politica interna che verranno emanate nel corso del mandato e lo sviluppo dell'operazione militare in Afghanistan. Nella sezione 2.6, infine, si trarranno le conclusioni su quanto analizzato nel corso di questo capitolo.

2.2 La personalità di Bush e il ruolo dello staff presidenziale

2.2.1 Lo sviluppo della *Bush Doctrine*: l'esportazione della democrazia americana e la lotta al terrorismo

La prima variabile indipendente che verrà presa in analisi in questo progetto di tesi è la personalità del Presidente Bush. Dopo aver vinto le dibattute elezioni del 2000 contro il democratico Al Gore, George W. Bush ha avviato una vera e propria rivoluzione istituzionale nel corso dei suoi due mandati presidenziali, in

particolar modo in politica estera, fondata su delle precise considerazioni. La prima di queste convinzioni è che questa rivoluzione sia necessaria al fine di sviluppare la sicurezza nazionale degli Stati Uniti, e che essa debba essere attuata svincolandosi dagli obblighi internazionali stipulati con le nazioni alleate. Secondo questa logica, gli Stati Uniti avrebbero dovuto massimizzare la loro libertà di azione muovendosi in maniera indipendente dagli altri Stati, poiché la sua posizione di primato nella comunità internazionale potrebbe renderla bersaglio di eventuali nazioni ostili, e in quel caso nessun alleato potrebbe intervenire in suo soccorso (Daalder e Lindsay, 2003).

La seconda convinzione è che lo sviluppo della sicurezza nazionale statunitense porterebbe a delle modificazioni estremamente rilevanti dell'equilibrio globale. La Dottrina Bush non prevede che gli Stati Uniti rispondano ad eventuali minacce provenienti da altri Stati ma che, al contrario, è necessario che la nazione statunitense vada per prima a effettuare operazioni militari per la diffusione della democrazia in quei Paesi in cui sono presenti forme di governo autoritarie. Ciò ha come principale conseguenza che gli Stati Uniti abbiano sviluppato una forma di unilateralismo nelle relazioni internazionali, e che l'azione statunitense in politica estera non sia più volta alla preparazione di un attacco in risposta, ma di un attacco preventivo volto a causare un cambio di regime negli Stati dove non vigono regimi democratici (*ibid.*).

Riguardo la politica estera, come detto in precedenza, il leader dei repubblicani voleva mantenere il ruolo di attore principale nell'equilibrio globale e nelle relazioni internazionali, e già nel corso della campagna elettorale egli aveva menzionato nei discorsi pubblici più volte la lotta al terrorismo e il rafforzamento della sicurezza interna come punti principali del proprio programma politico. Per la prima parte della presidenza, tuttavia, ciò che Bush aveva menzionato in campagna elettorale riguardo alle tematiche di politica estera e di sicurezza nazionale venne lasciato da parte per concentrarsi prevalentemente sulla politica interna. Sarà l'attacco terroristico dell'11 settembre 2001 che porterà all'attuazione pratica della strategia di lotta al terrorismo, in particolare con l'emanazione della *National Security Strategy* nel settembre 2002, che sarà il documento con cui si avrà l'esplicazione completa della vera e propria ideologia di politica estera della Dottrina Bush (Moens, 2017). Un elemento che contraddistingue la Dottrina Bush è il completo distacco da quanto fatto dal suo predecessore Bill Clinton. Ciò che Bush rimproverava all'amministrazione Clinton era di aver iniziato operazioni militari senza aver in mente un preciso piano e un preciso obiettivo. Questo aveva portato, secondo il Presidente repubblicano, ad un indebolimento militare degli Stati Uniti e ad una riduzione della sua influenza nell'equilibrio internazionale (Daalder e Lindsay, 2003). La logica prevalente nella *Bush Doctrine* è quella realista, definita anche come *hegemonist*, che Ivo Daalder e James Lindsay (2003) spiegano nella loro opera tramite cinque enunciati. Il primo enunciato afferma che la caduta dell'Unione Sovietica del 1991 ha portato molte persone a sottovalutare le minacce globali causate dal costante aumento di armi e missili nella maggior parte dei Paesi del mondo. Tale enunciato risale alla dottrina politica del filosofo Thomas Hobbes che, nell'opera *Leviathan* (1651), descriveva come nello "stato di natura" gli uomini fossero portati a cercare continuamente di danneggiare gli altri dall'assenza di leggi, causando una situazione di *bellum omnium contra omnes*. Il secondo enunciato è che gli attori rilevanti nelle relazioni

internazionali sono gli Stati che mettono i propri interessi al primo posto, e deriva dal presupposto che la globalizzazione ha permesso a singole associazioni di emergere come attori in primo piano nella comunità internazionale, cambiando l'equilibrio mondiale. Il terzo enunciato riguarda la potenza militare del singolo Stato, poiché esso è l'elemento che conta di più per misurare la grandezza di una nazione e tra grandi potenze, in particolare Cina e Russia¹². Il quarto enunciato riguarda il ruolo delle organizzazioni internazionali per lo sviluppo del potere dei singoli Stati, e afferma che esse sono più di ostacolo che di aiuto nel raggiungimento di quest'obiettivo. In particolare, gli esponenti di questa dottrina ritengono che gli Stati Uniti debbano essere liberi di agire in maniera indipendente, dal momento che i trattati internazionali possono essere utili solo se comportano dei vantaggi nel breve termine. In particolare, si faceva riferimento ai trattati stipulati durante la Guerra Fredda e ancora in vigore, che avevano esaurito i loro benefici e non erano più di alcuna utilità. Il quinto assunto è derivabile da un'affermazione compiuta da Bush, secondo cui gli Stati Uniti hanno avuto l'occasione di essere un impero e unici grandi attori del sistema internazionale, ma hanno deciso di rifiutare quest'opportunità e piuttosto di esportare la loro democrazia nel resto del mondo. Di conseguenza, l'assunto afferma che gli Stati Uniti sono una grande potenza che agisce in maniera differente dalle altre, e molti Stati della comunità internazionale condividono questa proposizione. Nella dottrina egemonica, prevalente nell'amministrazione Bush, il potere statunitense nuocerebbe solo gli Stati che sono contrari alla libertà e alla diffusione della democrazia (*ibid.*). Come si vedrà in seguito, la dottrina del Presidente Bush è stata fondamentale per lo sviluppo della *Global War on Terror*, in seguito all'attacco terroristico del 9/11, e alla pianificazione non solo della strategia da applicare nell'invasione dell'Afghanistan, ma anche per le decisioni prese durante lo svolgimento della guerra.

2.2.2 Il rapporto tra Bush e il Congresso: l'avvento della presidenza imperiale

In politica interna, lo sviluppo della Dottrina Bush è stato facilitato dagli eventi che, nell'autunno del 2001, hanno consentito al Partito Repubblicano di guadagnare consensi e di ottenere la piena maggioranza nel Congresso in seguito alle elezioni di metà mandato del 2002. I repubblicani avevano mantenuto la maggioranza all'interno di entrambe le Camere del Congresso dalle elezioni di metà mandato del 1995 alle elezioni presidenziali del 2000, in cui avevano ottenuto la maggioranza alla Camera dei Rappresentanti, mentre in Senato essa era stata ottenuta dal Partito Democratico. Dunque, per i primi due anni Bush dovette affrontare un governo diviso e questo lo portò a governare in misura maggiore con la Camera dei Rappresentanti, dove era presente una maggioranza repubblicana estremamente determinata a governare, mentre in Senato era necessario trovare un compromesso con i democratici (Jones, 2007). La svolta per compattare il governo diviso si ebbe dopo l'attacco terroristico del 9/11, in cui 4 aerei di linea statunitensi furono dirottati da diciannove terroristi appartenenti all'organizzazione terroristica di Al-Qaeda. In tale attacco, due aerei furono dirottati contro le due torri del World Trade Center, uno fu dirottato contro il

¹² Questi due Stati erano quelli che il Presidente Bush temeva in misura maggiore (Daalder e Lindsay, 2003)

Pentagono e l'ultimo, diretto inizialmente contro la Casa Bianca, venne nuovamente dirottato dai passeggeri del volo, che sventarono l'attacco. L'attacco non ebbe come conseguenza solo una maggior coesione del governo diviso in politica estera, ma fornì al Partito Repubblicano il pretesto per riconquistare la maggioranza anche al Senato, ottenendo pienamente il controllo di tutti gli organi di governo dopo le elezioni del 2002. A livello psicologico, la minaccia terroristica aveva portato gli elettori verso una conferma della maggioranza vigente ed era stata l'elemento chiave per il successo della strategia repubblicana (Fabbrini, 2011). Anche prima delle elezioni di metà mandato, comunque, in politica estera vi era stato un avvicinamento dei due partiti, che aveva in parte ricompattato il governo diviso. Per questa sezione è estremamente rilevante l'analisi di Charles Jones (2007) che, nel suo studio, ha suddiviso le forme di interazione tra i partiti in un governo in cinque categorie, in base alla maggiore o minore volontà dei leader di partito di formare maggioranze: partitismo non competitivo, partitismo competitivo, bipartitismo non competitivo, bipartitismo competitivo e bipartitismo trasversale. Egli ha analizzato come, prima dell'attacco terroristico, nella Camera dei Rappresentanti fosse presente un partitismo non competitivo, data la maggioranza repubblicana e la possibilità di governare senza cercare compromessi con il Partito Democratico, e nel Senato fosse presente un bipartitismo trasversale, poiché la maggioranza democratica cercava spesso di fare accordi con quella parte della minoranza repubblicana che disposta ad accettare dei compromessi (Jones, 2007). Dopo l'11 settembre le due Camere del Congresso hanno sviluppato un bipartitismo non competitivo nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, dovuto alla situazione di crisi scaturita dall'attentato e che ha portato i democratici ad essere più disposti ad accettare le misure di politica estera dei repubblicani, mentre in politica interna il Partito Democratico mantenne l'atteggiamento che aveva avuto in precedenza nei confronti dell'esecutivo, conservando il bipartitismo trasversale e una maggiore intransigenza verso le misure di governo del partito rivale (*ibid.*). Una dimostrazione di questo incremento della coesione tra i due partiti è data dall'approvazione in Congresso di due risoluzioni, con cui venne sconvolto il meccanismo costituzionale riguardo la politica estera degli Stati Uniti: l'*Authorization for Use of Military Force* (2001) e la *Joint Resolution to Authorize the Use of Armed Force against Iraq* (2002). In tali risoluzioni, infatti, il Congresso autorizzò il Presidente a dichiarare guerra, facendo così venire meno il principio costituzionale contenuto nell'Articolo I che assegnava all'organo legislativo tale potere. Lo sviluppo della presidenza imperiale di Bush si scontrò con diversi fattori, in particolar modo il malcontento dell'opinione pubblica nei confronti delle politiche governative, e questo portò il Partito Democratico a riconquistare la maggioranza del Congresso alle elezioni di metà mandato del 2006, creando una situazione di governo diviso e rendendo l'esecutivo nuovamente debole (Fabbrini, 2011).

2.2.3 Le divisioni all'interno dello staff del Presidente

La variabile interveniente che verrà analizzata in questa sottosezione è l'ideologia dello staff presidenziale e le divisioni presenti all'interno di esso, che hanno svolto un ruolo essenziale nell'assunzione delle decisioni dell'esecutivo. Gli obiettivi posti dalla *Bush Doctrine* non potevano essere raggiunti senza il

sostegno di uno staff presidenziale estremamente vicino al Presidente. In particolare, Bush creò uno staff presidenziale composto prevalentemente da esperti di politica estera, e questa decisione era dovuta all'inesperienza del Presidente in questo settore (Dorani, 2019). Lo staff presidenziale che si formò in seguito alle elezioni era diviso in tre gruppi: il primo faceva principalmente riferimento al Vicepresidente degli Stati Uniti Richard Cheney e al Segretario della Difesa Donald Rumsfeld, il secondo faceva riferimento al Vicesegretario della Difesa Paul Wolfowitz, e il terzo faceva riferimento quasi esclusivamente al Segretario di Stato Colin Powell (LaFeber, 2009).

Il primo gruppo a cui bisogna fare riferimento per quest'analisi è quello di Colin Powell, poiché agisce spesso in direzione contraria rispetto agli altri due ed è stato molto frequentemente in contrasto con essi. Powell è ampiamente coinvolto nelle decisioni e nei processi di politica estera in quanto esperto sia in campo politico che in campo militare, essendo un generale dell'esercito. Tuttavia, la sua ideologia e le sue posizioni lo allontanarono molto velocemente dal cerchio ristretto dei consiglieri del presidente, composto principalmente dal Vicepresidente degli Stati Uniti Richard Cheney e dal Segretario della Difesa Donald Rumsfeld, a causa del suo comportamento ampiamente in contrasto con la dottrina di Bush. Powell, infatti, si rifiutò di seguire l'ideologia presidenziale, essendo contrario ad un approccio fortemente orientato alla guerra. Egli preferiva le sanzioni economiche all'uso della forza, ma gli altri due colleghi non la pensavano allo stesso modo (Dorani, 2019). L'ideologia della cosiddetta "*Powell Doctrine*" è stata esplicita da Luke Middup (2015), il quale afferma che, secondo questa dottrina, ci devono essere delle condizioni per l'uso della forza da parte del governo degli Stati Uniti. Secondo queste condizioni, l'uso della forza è consentito solo se: "si vogliono raggiungere obiettivi precisi, si agisce per interesse nazionale di vitale importanza, e l'esercito degli Stati Uniti presenta una chiara e delineata strategia d'uscita" (Middup, 2015). Come ha affermato anche lo stesso Powell (1992) in un articolo scritto all'inizio degli anni Novanta, la guerra non deve essere sempre l'unica via percorribile. Secondo il generale, alla fine degli anni Ottanta gli Stati Uniti hanno completato con successo numerose operazioni militari in Sud America, Africa e Medio Oriente, possibili soltanto grazie alla corretta combinazione di strategie politiche e militari, poiché "un uso della forza senza un obiettivo chiaro, dichiarato e preciso potrebbe peggiorare la situazione" (Powell, 1992). La Dottrina Powell è stata appoggiata da numerosi altri esponenti ai vertici dell'esercito degli Stati Uniti¹³, in quanto veterani della guerra in Vietnam come lo stesso Powell, e il loro obiettivo era mirato ad evitare che il fallimento di quella guerra potesse ricapitare. Infatti, gli elementi che portarono all'emersione della Dottrina Powell sono tutti da ricondurre alle riflessioni poste dal generale e dagli altri veterani in seguito al ritorno in patria dal Vietnam. Essi, in seguito, furono nominati in posizioni di vertice di diverse amministrazioni presidenziali, e hanno potuto trarre beneficio dagli insegnamenti della guerra per svolgere i loro compiti al meglio (Middup, 2015). L'ideologia della *Powell Doctrine*, molto distante da quella del resto dello staff presidenziale, ha portato ad un'esclusione del Segretario di Stato dalla maggior parte delle decisioni prese riguardo la politica estera. Il Vicepresidente Cheney aveva in mente di agire da solo, senza tener conto di

¹³ Tra di essi vi era anche Richard Armitage, amico dai tempi del Vietnam di Powell e Vicesegretario di Stato dell'amministrazione Bush

nessuna discordanza sia nello staff di Bush sia nel Congresso e portando avanti la dottrina del Presidente. Dunque, in sede di decisione, Bush prendeva le proprie decisioni dopo aver sentito Cheney e Rumsfeld, ma quasi mai Powell (LaFeber, 2009).

Il secondo gruppo è quello dei realisti, capeggiato dai già citati Cheney e Rumsfeld. Richard Cheney aveva già lavorato per tre amministrazioni presidenziali sotto Nixon, Ford e George H. W. Bush, e aveva acquisito una tale esperienza nella politica estera da essere non solo ascoltato dal Presidente, ma anche regolarmente informato e coinvolto in questo settore. Inoltre, Cheney era costantemente informato su tutte le questioni più urgenti dell'agenda presidenziale, ed era sempre in grado di fornire al Presidente informazioni che altrimenti non sarebbero emerse, porgendo al Consiglio sulla Sicurezza Nazionale domande molto precise e mirate. Questi si ritiene che siano stati fattori che hanno reso Richard Cheney il più influente Vicepresidente della storia statunitense. Donald Rumsfeld possedeva una grande esperienza in politica estera ed estremamente vicino al Vicepresidente Cheney, e per questo motivo le proposte di *policy* che venivano emesse da altri dipartimenti non venivano tenute in grande considerazione se incontravano la loro opposizione (Dorani, 2019). Un terzo membro di grande influenza di questo gruppo è il Consigliere per la Sicurezza Nazionale Condoleezza Rice, di cui Bush aveva grande fiducia e che godeva di uno stretto rapporto con il Presidente. Tuttavia, ci furono diversi ostacoli che impedirono al Consigliere di farsi ascoltare pienamente dall'esecutivo e la portarono ad essere spesso trascurata. Il primo di questi motivi fu la sua tendenza a non inserirsi nel rapporto conflittuale di Powell con Cheney e Rumsfeld, ma a fare prevalentemente da anello di congiunzione tra i differenti processi di *policy making* in politica estera. Il secondo ostacolo fu che Cheney, Rumsfeld e Powell la tenevano in considerazione molto raramente e non condividevano quasi mai i loro piani con lei. Il terzo ostacolo è stato, paradossalmente, la concordanza della propria ideologia con quella del Presidente Bush, che la portò a permettere che Cheney e Rumsfeld prendessero il comando della politica estera (*ibid.*).

Il terzo gruppo è quello composto dai cosiddetti *neocons*, ossia i neoconservatori capeggiati da Paul Wolfowitz, che inizialmente hanno svolto il ruolo di *advisors* nella campagna presidenziale di Bush del 2000 e in seguito hanno ricoperto alcune posizioni rilevanti nell'amministrazione presidenziale. L'elemento principale della dottrina dei neoconservatori consisteva nella necessità degli Stati Uniti di assicurarsi di avere una forza militare incontrastabile e irraggiungibile per gli altri Stati nel mondo. Inoltre, i neoconservatori legittimavano l'uso della forza quando utilizzata in nome della diffusione della democrazia, poiché ritenevano che essa avrebbe garantito il raggiungimento di una stabilità nelle relazioni internazionali fra Stati e all'interno degli Stati stessi, giovando anche agli interessi degli Stati Uniti (LaFeber, 2009). L'ideologia dei *neocons* sarà estremamente rilevante per la Dottrina Bush, in seguito allo scoppio della guerra in Afghanistan, per la lotta al terrorismo e lo sviluppo della *Global War on Terror*. La preponderanza della forza militare nelle relazioni internazionali è un elemento su cui Wolfowitz e i neoconservatori concordano con Cheney e Rumsfeld, ma i due gruppi si trovavano in disaccordo sul concetto della diffusione della democrazia, anche se questa contrarietà non verrà mai manifestata (Dorani, 2019). La presenza di questo

gruppo ha portato a ritenere che la rivoluzione attuata da Bush in politica estera fosse principalmente merito di Wolfowitz e dei *neocons*, ma questa idea è sbagliata dal momento che, nonostante i neoconservatori siano la maggioranza nel Partito Repubblicano, all'interno dell'amministrazione Bush i principali ruoli di vertice non sono occupati da esponenti di tale fazione politica, dal momento che né Cheney né Rumsfeld né Bush stesso lo sono. In più, all'interno del proprio staff, il Presidente Bush accettava e incoraggiava la discussione e la discordanza tra le parti, ma quando necessario prendeva una decisione da solo, risolvendo le eventuali discordie tra i propri consiglieri. Questi elementi dimostrano perfettamente che Bush è stato la "guida della sua stessa rivoluzione" (Daalder e Lindsay, 2003). Wolfowitz aveva un legame molto stretto sia con Cheney che con Rumsfeld, ha ricoperto numerosi ruoli di vertice riguardanti la politica estera e la sicurezza nelle precedenti amministrazioni presidenziali, ed era considerato un esperto delle aree del Medio Oriente, motivo per cui era tenuto in grande considerazione dal Presidente Bush (Dorani, 2019).

Le ideologie dei membri dello staff presidenziale e il rapporto tra di essi, in particolare di Colin Powell con Cheney, Rumsfeld e Wolfowitz, influisce notevolmente sulla politica estera presidenziale e sulle azioni del Presidente Bush in Afghanistan. Questo avviene, in particolare, in seguito alla fuga dei Talebani da Kabul, perché agli Stati Uniti e agli eserciti alleati spettava la decisione di come relazionarsi al nuovo governo afgano. Infatti, le riunioni del Consiglio per la Sicurezza Nazionale avevano portato all'emersione di differenti visioni su come pianificare la rinascita dell'Afghanistan dopo la cacciata dei Talebani. Secondo Colin Powell, era necessario un dispiegamento di forze estremamente rilevante, per poter mantenere l'ordine ed essere parte integrante del progetto di ricostruzione della Nazione¹⁴. Di diversa opinione erano gli altri gruppi all'interno dello staff presidenziale e del Consiglio per la Sicurezza Nazionale, in particolare Rumsfeld, Wolfowitz e il Sottosegretario alla Difesa per la Politica Douglas Feith, che non ritenevano rilevante che gli Stati Uniti avessero un ruolo principale nell'operazione di *nation-building* dell'Afghanistan. Secondo il loro punto di vista, doveva essere l'Afghanistan stesso a occuparsi della propria ricostruzione, mentre i Paesi alleati dovessero mantenere la propria presenza nel Paese in maniera molto più limitata. Condoleezza Rice aveva un'opinione concorde con i suoi tre colleghi, e aggiunse che era necessario ricordare ai Paesi alleati degli Stati Uniti quale fosse la missione per cui l'*Operation Enduring Freedom* era stata avviata: la lotta contro il terrorismo. Il timore di Rice era che lo stanziamento di un ampio contingente militare in Afghanistan potesse lasciar intendere che gli Stati Uniti fossero intenzionati ad avviare un'operazione di *peace-building* piuttosto che di *counterterrorism* (*ibid.*).

Le divergenze presenti all'interno dello staff presidenziale non riguardavano soltanto la strategia in Afghanistan, ma anche la *Global War on Terror*. In particolare, vi erano Rumsfeld, Wolfowitz, Cheney e Feith che ritenevano che l'Afghanistan non dovesse essere l'unico obiettivo militare nella lotta contro il terrorismo, e che si dovesse puntare anche ad altri Paesi considerati complici di organizzazioni terroristiche, come l'Iraq. Colin Powell, al contrario, riteneva che gli Stati Uniti non potessero iniziare un'operazione militare in Iraq, poiché questo avrebbe portato molti Stati alleati ad abbandonare la coalizione e a lasciare

¹⁴ Parte della Dottrina Powell affermava che il dispiegamento di forze in un Paese straniero, per poter essere efficiente in un'operazione di *nation-building*, dovesse essere ampiamente superiore rispetto a quello del Paese stesso (Dorani, 2019)

l'amministrazione Bush da sola nell'affrontare queste operazioni. Questa possibilità non preoccupava il resto dello staff presidenziale, poiché si pensava che gli Stati Uniti sarebbero stati in grado di affrontare queste guerre senza aiuti di Paesi alleati (*ibid.*). Bush decise di iniziare l'invasione in Iraq diversi mesi dopo l'inizio della guerra in Afghanistan, a dimostrazione del fatto che lo staff presidenziale ha avuto una sua rilevanza nell'assunzione delle decisioni del Presidente e che avesse maggior peso l'opinione di coloro che condividevano gli assunti della *Bush Doctrine*, rispetto, ad esempio, alla dottrina di Colin Powell.

2.3 Le caratteristiche del Sistema Internazionale

2.3.1 L'Afghanistan prima del 9/11: l'invasione dell'Unione Sovietica e il governo dei Talebani

La situazione in Afghanistan che ha portato allo scoppio della guerra dopo l'attacco terroristico dell'11 settembre ha inizio molti decenni prima. Alla fine degli anni Settanta, infatti, un'altra grande potenza aveva invaso il Paese, l'Unione Sovietica, portando ad una guerra durata dieci anni (1979-1989), le cui conseguenze hanno causato l'ascesa dei Talebani e del gruppo terroristico di Al-Qaeda.

A partire dal 1973, in Afghanistan vi furono due colpi di Stato che portarono una forte instabilità politica nel Paese. Il secondo colpo di Stato, attuato nel 1978, portò alla spartizione del potere tra gli esponenti del Partito Democratico Popolare dell'Afghanistan¹⁵ e alla nomina di Nur Mohammad Taraki a Primo Ministro della Repubblica Democratica dell'Afghanistan, che iniziò ad attuare delle riforme di stampo sempre più socialista e aumentò notevolmente le relazioni con l'Unione Sovietica. La popolazione afghana, tuttavia, non accettò il cambiamento di regime e le nuove misure di politica economica del Paese, ma le proteste vennero represses con durezza dal governo. A seguito di tale repressione, furono creati dei corpi armati chiamati *mujaheddin*, di matrice religiosa islamica e appoggiati da governi stranieri come l'Arabia Saudita, Pakistan e Stati Uniti, che iniziarono una guerra civile. Nel 1979, il Primo Ministro Taraki fu assassinato e rimpiazzato con Hafizullah Amin, che iniziò una dura repressione dell'opposizione politica e provocò una reazione negativa del governo di Mosca. A seguito di questo evento, l'Unione Sovietica invase l'Afghanistan con l'obiettivo di destituire Amin e sostituirlo con Babrak Karmal, cosa che avvenne dopo qualche mese dallo scoppio del conflitto, scatenando una guerra che durerà dieci anni e porterà ad un inasprimento di quella guerra civile e di quell'instabilità politica iniziata cinque anni prima. Appena dopo essere stato nominato Presidente, Karmal accusò l'ex Capo di Stato Amin di essere un agente della CIA, ma non furono mai fornite prove a sostegno di tale accusa. Il sostegno degli Stati Uniti alla guerriglia che combatteva contro il governo filosovietico è sempre stato evidente nelle fasi della guerra, e la stessa Unione Sovietica aveva dichiarato di essere intervenuta in Afghanistan anche per un coinvolgimento occulto degli Stati Uniti nella guerra civile. Questa versione è stata confermata anni dopo da Zbigniew Brzezinski (1998),

¹⁵ Il PDPA era un partito di stampo marxista-leninista fondato sul modello del Partito Comunista dell'Unione Sovietica

il Capo della Sicurezza Nazionale del Presidente statunitense Jimmy Carter, in un'intervista rilasciata al settimanale francese *Le Nouvel Observateur* (Ali, 2021). In tale intervista, Brzezinski ha confermato che, anche se ufficialmente la CIA ha iniziato a finanziare i combattenti *mujaheddin* a partire dall'anno successivo allo scoppio del conflitto, il Presidente Carter aveva autorizzato l'invio di aiuti già dal luglio 1979, e che tale operazione aveva proprio come obiettivo che i sovietici intervenissero militarmente in Afghanistan¹⁶. Negli Stati Uniti, infatti, vi era la consapevolezza che l'Unione Sovietica sarebbe stata coinvolta in un eventuale conflitto in Afghanistan per molto tempo, e che tale conflitto avrebbe consumato e indebolito l'impero sovietico. Quello che gli Stati Uniti hanno effettivamente fatto in Afghanistan è stato di reclutare e addestrare militanti islamici per combattere l'Unione Sovietica, con l'aiuto dell'intelligence di Egitto, Arabia Saudita e Pakistan (*ibid.*). Nei primi anni di guerra, in particolare tra il 1979 e il 1985, i gruppi di combattenti *mujaheddin* agivano in maniera confusionaria e scoordinata, ma in seguito si arrivò alla creazione di sette gruppi che formarono nel 1985 l'*Ittehad-Islami Afghan Mujahidin*, cioè l'Unione Islamica dei mujahidin afgani. Due anni dopo, nel 1987, si unirono all'Unione anche esponenti della resistenza afgana in Iran, e si formò lo *Hizb-i Wahadat-i Islami*, ossia il Partito dell'unità islamica. Queste unioni, create con lo scopo di rafforzare la guerriglia e creare una lotta organizzata contro lo stato filosovietico, non riuscirono a nascondere le divergenze presenti all'interno delle singole fazioni *mujaheddin*, che avevano come unico elemento comune la matrice religiosa islamica (Emiliani, 2002). Per questo motivo, quando si fa riferimento alla guerra civile afgana e all'invasione sovietica, si intende la guerra come *jihad*¹⁷, poiché questo era l'unico modo per far sì che le fazioni della guerriglia si coordinassero e andassero oltre le loro divergenze. Questa ideologia, comunque, non solo non riuscì a portare ad un sentimento di unità nazionale in grado di superare le divergenze fra le fazioni, ma causò una "internazionalizzazione" della resistenza afgana: questa concezione ha portato molti musulmani, provenienti dalle regioni vicine, ad accorrere in aiuto della guerriglia, con la conseguenza che, una volta tornati in patria, questi musulmani hanno spesso tentato di replicare nel loro Paese una rivolta per instaurare uno Stato islamico sul territorio (*ibid.*). Nel 1989, dieci anni dopo lo scoppio della guerra, le truppe sovietiche si ritirarono dal territorio afgano, dopo la firma degli Accordi di Ginevra¹⁸, lasciando il governo del Partito Democratico Popolare dell'Afghanistan a combattere da solo contro i combattenti *mujaheddin*. La guerra civile proseguì fino al 1992, ma già la caduta dell'Unione Sovietica del 1991 aveva portato a un indebolimento del governo filocomunista e a un passaggio di molte truppe governative dalla parte della guerriglia. A metà del 1992 le truppe guerrigliere entrarono a Kabul e salirono al potere, proclamando lo Stato Islamico dell'Afghanistan e portando alla nascita di un governo che avrà fin da subito notevoli instabilità a causa dei conflitti interni tra i singoli gruppi *mujaheddin*. Dal 1994, inoltre, emerse tra i *mujaheddin* il gruppo dei Talebani, che iniziò ad imporsi sempre di più tra

¹⁶ Nell'intervista, Brzezinski dichiarò: "*The day that Soviets officially crossed the border, I wrote to President Carter: We now have the opportunity of giving to the USSR its Vietnam War. Indeed, for almost 10 years, Moscow had to carry on a war unsupportable by the government, a conflict that brought about the demoralization and finally the breakup of the Soviet Empire*"

¹⁷ Nella religione islamica, con *jihad* si intende una "guerra santa" contro gli infedeli

¹⁸ Gli Accordi di Ginevra furono stipulati e firmati da esponenti della Repubblica Democratica dell'Afghanistan e del Pakistan, mentre gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica svolsero il ruolo di garanti.

queste fazioni. I Talebani erano la fazione più estremista tra i combattenti *mujaheddin* che si rivoltarono al governo afgano, e questo estremismo religioso li rendeva i combattenti più feroci e violenti, oltre che i più determinati al raggiungimento del potere. In più, inizialmente essi erano visti con favore dalla popolazione, poiché il decennio di guerra appena trascorso aveva portato nella maggior parte della gente un sentimento di sfiducia nei confronti delle altre fazioni *mujaheddin*. Nel 1996 i Talebani occuparono Kabul e proclamarono la nascita dell'Emirato Islamico dell'Afghanistan, iniziando il loro governo che durerà fino all'invasione statunitense del 2001 e che si rivelerà molto differente rispetto a quanto il popolo afgano sperasse, poiché venne instaurato un regime di terrore nei confronti dei dissidenti che non era stato presente in nessuna delle precedenti forme di governo (Ali, 2021). I Talebani puntarono ad instaurare un governo che fosse completamente slegato a quelli presenti in Occidente, in particolar modo con l'instaurazione dell'Emirato, che eliminava ogni possibilità di instaurare un Presidente o un Primo Ministro concentrando tutto il potere nelle mani del *mullah* Mohammed Omar, una "figura spirituale" oltre che leader dei Talebani ed Emiro dell'Afghanistan. In particolare, il potere che esercitava l'Emiro si divide principalmente in tre compiti: la salvaguardia della religione islamica e della sua esercitazione secondo i dettami del Corano¹⁹, l'uso della forza, e il controllo del versante economico del Paese. Inoltre, i Talebani mantennero il potere tramite accordi con le figure locali più influenti, mantenendo inalterato lo *status quo* dei singoli territori afgani e garantendosi l'appoggio di essi al governo centrale (Emiliani, 2002). La matrice religiosa islamica che caratterizzava i Talebani era riconducibile all'Islam deobandi, una versione dell'Islam nata a metà dell'Ottocento in India e sviluppatosi in Pakistan dopo la scissione del 1947. Tale dottrina si era sviluppata quando l'India era una colonia del Regno Unito, e aveva come obiettivo principale di separare ideologicamente la parte di popolazione musulmana dagli indù e dall'occidentalizzazione portata dai colonizzatori. Dopo l'invasione dell'Unione Sovietica e lo scoppio della guerra, questa dottrina si è sviluppata tra i rifugiati afgani che sono emigrati in Pakistan, diventando a tutti gli effetti l'elemento più influente della *jihad* afgana. Grazie alla dottrina islamica deobandita, i Talebani e gli adepti del gruppo di Al-Qaeda hanno iniziato un'alleanza che porterà i primi a fornire assistenza e rifugio al leader e fondatore del movimento terroristico, il milionario saudita Osama Bin Laden, fino alla sua uccisione nel 2011. Il movimento di Al-Qaeda fu fondato nel 1988 durante la guerra con l'Unione Sovietica, ottenendo finanziamenti principalmente da Arabia Saudita, Pakistan²⁰ e, in misura molto ridotta, dagli Stati Uniti (*ibid.*).

La storia afgana prima dell'attacco terroristico dell'11 settembre 2001 dimostra come gli Stati Uniti abbiano contribuito a creare quel nemico che poi hanno dovuto combattere, e che le decisioni prese dalle amministrazioni statunitensi tra il 1979 e il 1989 hanno avuto pesanti ripercussioni tanto sul loro futuro quanto su quello dell'Afghanistan.

¹⁹ La salvaguardia della religione islamica era garantita da un corpo di Polizia che, in nome della moralità dell'Islam, era autorizzato ad usare la forza per lo svolgimento del suo compito (Emiliani, 2002)

²⁰ L'ISI (*Inter-Services Intelligence*), il più importante servizio di intelligence del Pakistan, si è occupato anche dell'addestramento militare dei combattenti di Al-Qaeda

2.3.2 Il ruolo della NATO nel processo decisionale del Presidente Bush

La presenza della NATO è stato un fattore rilevante nell'assunzione delle decisioni riguardo alla guerra in Afghanistan. Fin dall'inizio del suo mandato presidenziale, Bush si è adoperato affinché la NATO potesse allinearsi alla sua dottrina in politica estera e potesse pianificare una strategia per entrare nella *Global War on Terror*. Questo è evidenziato nella *National Security Strategy* del 2002, in cui si afferma che la struttura della NATO all'inizio degli anni duemila avrebbe dovuto rendersi più adeguata a contrastare le nuove minacce che gli Stati Uniti e il mondo erano chiamati ad affrontare. Dunque, gli Stati Uniti chiedevano che la NATO sviluppasse nuove strutture e nuove coalizioni per affrontare al meglio la lotta contro il terrorismo²¹. Per il raggiungimento di questo scopo, all'interno del documento gli Stati Uniti chiedevano al Patto Atlantico il raggiungimento di determinati obiettivi che potessero portare ad un suo rafforzamento. Tra questi obiettivi vi erano: l'allargamento dell'Alleanza ai paesi richiedenti in grado di fornire il supporto necessario alla lotta al terrorismo, il rafforzamento dei contingenti militari dei singoli Paesi, lo sviluppo di una strategia per rendere internazionali i continenti militari degli Stati membri, lo sviluppo della forza militare della NATO grazie agli sviluppi tecnologici del nuovo millennio, una maggiore flessibilità delle divisioni interne dei contingenti militari, un maggiore sviluppo dell'abilità di cooperazione tra i reparti dei singoli Stati membri (*National Security Strategy*, 2002). Questo processo ebbe inizio fin dai primi mesi dell'insediamento dell'amministrazione Bush, ma ha subito un'accelerazione in seguito all'attacco terroristico dell'11 settembre, dal momento che si ebbe l'applicazione pratica della *Global War on Terror* prima con l'Afghanistan e poi con l'Iraq. La più rilevante dimostrazione pratica di esecuzione delle richieste fatte dagli Stati Uniti alla NATO si ha avuta nel caso della quinta fase di allargamento della NATO del 2004²², che si è verificata nel corso dell'amministrazione Bush. In questa fase ha influito l'evoluzione che il Patto Atlantico ha avuto con l'influenza della Dottrina Bush, e il cambio di prospettiva dovuto alla lotta contro il terrorismo e le guerre in Iraq e in Afghanistan. Questo è stato confermato anche dal Consigliere per la sicurezza nazionale Stephen Hadley, che ha dichiarato come, con le precedenti fasi di allargamento, fosse ancora predominante la logica secondo cui tali allargamenti avrebbero solamente causato un aumento dei problemi presenti all'interno della NATO. Secondo il Consigliere, inoltre, l'evoluzione dell'Alleanza Atlantica ha portato ad un abbandono di questa logica e allo sviluppo di una nuova visione, secondo cui gli allargamenti del Patto Atlantico portano numerosi benefici, tra cui un aumento della disponibilità di supporto militare alle campagne contro il terrorismo (Rhodes, 2003).

Al momento dello scoppio della guerra in Afghanistan, Bush ritenne di non coinvolgere in maniera decisiva gli Stati membri del Patto Atlantico nella guerra in Afghanistan, dal momento che l'evoluzione

²¹ Nella sezione VIII della *National Security Strategy* si afferma che: "*NATO must build a capability to field, at short notice, highly mobile, specially trained forces whenever they are needed to respond to a threat against any member of the alliance*"

²² Con la quinta fase di allargamento sono entrati nella NATO i seguenti Paesi: Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia

attuata fino a quel momento non era stata ritenuta sufficiente per portare un adeguato supporto nella guerra, nonostante la NATO avesse dimostrato la ferma intenzione di invadere l'Afghanistan insieme agli Stati Uniti. In seguito all'attentato terroristico dell'11 settembre, infatti, il *North Atlantic Council* (NAC) si è riunito e ha stabilito, invocando l'articolo 5 del Trattato Nord Atlantico, che l'atto di terrorismo contro gli Stati Uniti, se si fosse rivelato un attacco diretto dall'estero, sarebbe stato considerato un attacco contro tutti gli Stati del Trattato²³. I contingenti della NATO entrarono effettivamente in Afghanistan con la missione dell'ISAF, *International Security Assistance Force*, a partire dall'agosto 2003, ma solamente con l'obiettivo di stabilizzare l'area intorno alla capitale afghana Kabul (Rynning, 2012). Come si vedrà più avanti, gli Stati Uniti acconsentirono ad un aumento delle prerogative dell'ISAF e ad un maggior coinvolgimento della NATO in Afghanistan solamente a partire dal 2006, quando Bush ritenne che la situazione particolarmente complicata richiedesse un maggiore intervento degli alleati e che l'Alleanza avesse compiuto il processo di evoluzione e di rafforzamento che era stato richiesto.

Da questi avvenimenti si evidenzia come, nell'assunzione delle decisioni riguardo la guerra in Afghanistan, la NATO abbia svolto un ruolo di rilievo per il Presidente Bush. Egli, infatti, ha deciso di non coinvolgerla totalmente nella guerra quando riteneva che ci fosse bisogno di un'evoluzione più incisiva dell'Alleanza, mentre ha richiesto un maggior coinvolgimento dopo la conclusione del processo evolutivo e quando il Patto Atlantico poteva effettivamente fornire supporto sul territorio.

2.3.3 Il coinvolgimento del Pakistan

Tra i Paesi confinanti con l'Afghanistan, un'influenza rilevante nell'assunzione delle decisioni del Presidente Bush è stata esercitata dal Pakistan, che è uno dei maggiori attori regionali. La sua posizione estremamente controversa riguardo all'alleanza con gli Stati Uniti e il suo rapporto con il regime dei Talebani, infatti, hanno portato Bush a cambiare le proprie decisioni e le proprie alleanze nella regione nel corso del tempo. Dopo l'attacco terroristico dell'11 settembre e la decisione di dichiarare guerra all'Emirato dell'Afghanistan, il governo statunitense fece delle richieste al governo pakistano²⁴, per instaurare un'alleanza che potesse portare alla sconfitta dei Talebani e alla cattura di Osama Bin Laden. L'amministrazione Bush riteneva che un'alleanza con il Pakistan potesse essere estremamente utile per la guerra in Afghanistan grazie all'utilizzo di basi militari nel territorio pakistano, al controllo dei confini per evitare un'eventuale fuga dei Talebani e all'aiuto che i pakistani avrebbero potuto offrire nel riconoscimento

²³ Nello *Statement by the North Atlantic Council* del 12 settembre 2001 si dichiarò: "*The Council agreed that if it is determined that this attack was directed from abroad against the United States, it shall be regarded as an action covered by Article 5 of the Washington Treaty, which states that an armed attack against one or more of the Allies in Europe or North America shall be considered an attack against them all*"

²⁴ Le richieste, formulate da Colin Powell, riguardavano l'immediata fine di tutte le relazioni economiche e di supporto che il Pakistan intratteneva con i Talebani, la condanna dell'attentato dell'11 settembre e la piena collaborazione dell'intelligence pakistana con gli Stati Uniti (Dorani, 2019)

dei principali terroristi di Al-Qaeda²⁵. Per poter facilitare l'instaurazione di quest'alleanza, inoltre, vi è stato un aumento delle relazioni internazionali tra gli Stati Uniti e il Pakistan tramite le visite reciproche di politici e alti funzionari militari nei due Stati e tramite l'annullamento di alcune sanzioni che i precedenti governi statunitensi avevano imposto alla nazione pakistana. In questo modo, il Presidente Bush aveva creato una situazione che vedeva il Pakistan sempre più integrato nella strategia statunitense della *Global War on Terror*, portando notevoli benefici anche alla missione in Afghanistan (Banerjee e Commuri, 2014). Pervez Musharraf, Presidente del Pakistan dal 2001 al 2008, si trovò tuttavia in una situazione estremamente instabile, poiché i suoi generali e consiglieri più influenti erano sostenitori del regime talebano e trovavano le richieste poste dagli Stati Uniti inaccettabili. La posizione di Musharraf era resa ancora più delicata dal fatto che il Presidente pakistano doveva conciliare le due ideologie presenti nel suo governo: una che imponeva di assecondare gli Stati Uniti in quanto potenza mondiale, l'altra che imponeva di appoggiare i Talebani in nome del sostegno che il Pakistan ha fornito loro durante la guerra con l'Unione Sovietica e negli anni di regime. Dopo i colloqui di Musharraf con i suoi consiglieri e militari, il Pakistan decise di accettare le richieste poste dagli Stati Uniti anche se, come emergerà nel corso della guerra, esse non saranno applicate per intero (Dorani, 2019).

Inizialmente, il supporto pakistano all'operazione militare era molto limitato, anche se contribuì alla riuscita di diverse operazioni militari come *l'Operation Al Mizan*, messa in atto alla fine della prima fase dell'*Operation Enduring Freedom* per stabilizzare il territorio in seguito alla caduta del regime dei Talebani (Raza, 2021). A partire dal 2005 iniziarono ad uscire allo scoperto degli elementi che riconducevano ad una complicità tra il Pakistan e i Talebani, a cui l'amministrazione Bush scelse tuttavia di non dare credito nonostante la presenza di testimonianze dei militari statunitensi, dato il rilevante supporto che il governo pakistano stava fornendo alla missione statunitense sul territorio afghano. A partire dal 2006, le prove che dimostravano un'assistenza militare dell'ISI ai Talebani furono troppo evidenti per poter essere trascurate, e questo portò Bush a decidere di inasprire i rapporti con il Pakistan e a stipulare un accordo con l'India, che approfittò della situazione per entrare in Afghanistan affianco agli Stati Uniti e assicurarsi un maggiore controllo della regione (Dorani, 2019). Da ciò, si evince come il comportamento controverso del Pakistan abbia portato il Presidente Bush a mutare la propria decisione riguardo alle alleanze stipulate nel corso della guerra in Afghanistan, decidendo per prima cosa di accordarsi con il governo di Musharraf, dati i numerosi benefici che l'accordo avrebbe portato agli Stati Uniti sul territorio afghano, ma abbandonando quest'alleanza per stipularne un'altra con l'India nel momento in cui fu evidente che la nazione pakistana stava offrendo supporto al regime dei Talebani.

2.4 Il primo mandato di George W. Bush (2001-2005)

²⁵ L'assistenza del Pakistan in Afghanistan aveva portato alla cattura di importanti terroristi ed estremisti islamici come Jaish-e-Muhammad e Lashkar-e-Taiba (Banerjee e Commuri, 2014)

2.4.1 Il post 9/11: le contromisure per la lotta al terrorismo

L'11 settembre 2001 ebbe luogo l'attacco terroristico, rivendicato poi dal gruppo di Al-Qaeda, che fece scoppiare la guerra in Afghanistan e portò allo sviluppo della *Global War on Terror*, punto principale della *Bush Doctrine* nei suoi due mandati presidenziali.

In seguito all'attacco, l'obiettivo iniziale di Bush era quello di tutelare i cittadini statunitensi e di rafforzare la sicurezza interna, in attesa di sviluppare la strategia di *counterterrorism*. In questo senso, la prima azione attuata, dopo aver ottenuto dal Congresso l'autorizzazione dell'uso della forza, è stata la firma dello *United States of America Patriot Act* (2001). Questo atto era diviso in dieci titoli, ognuno dei quali aveva come obiettivo di garantire la massima protezione per degli specifici settori. In particolare, i settori erano la prevenzione di crimini che riguardano lo sviluppo delle risorse elettroniche e tecnologiche del Paese (Titolo I), l'aumento progressivo dell'autorità delle forze dell'ordine per garantire le attività di sorveglianza nazionale (Titolo II), il finanziamento della lotta al terrorismo (Titolo III), il controllo dei confini (Titolo IV), un più efficace sistema di investigazione antiterroristico (Titolo V), un risarcimento per le vittime di terrorismo e i loro familiari (Titolo VI), una più efficace condivisione di informazioni tra i vari organi di protezione (Titolo VII), la legislazione giuridica delle normative antiterrorismo (Titolo VIII), il miglioramento dei servizi di intelligence (Titolo IX), e infine delle disposizioni generali sulle proposte di protezioni da futuri attacchi terroristici (Titolo X). Il *Patriot Act* fu solamente l'inizio di una serie di misure con cui gli Stati Uniti iniziarono a combattere il terrorismo, e fu senza dubbio un punto decisivo per individuare la direzione in cui l'amministrazione Bush aveva intenzione di muoversi. Tuttavia, diverse misure presenti nell'*act* sono state messe in discussione in seguito alla sua emanazione, poiché erano stati ritenute controverse o incostituzionali. Un caso riguarda il Titolo VII del documento, nella parte relativa alla fornitura di "supporto materiale" al terrorista che vuole compiere un attentato²⁶. Questa tematica era già stata affrontata in precedenza, dal *Material Support Law* emesso nel 1994 ed emendato nel 1996, ma con il *Patriot Act* del 2001 esso è stato aggiornato ed esteso, inserendo la voce "consulenza o assistenza di esperti" nella lista delle azioni considerate di supporto materiale al terrorismo. Nel gennaio 2004, questa voce aggiunta dall'*act* del 2001 è stata dichiarata troppo vaga dalla Corte Distrettuale di Los Angeles, ma questo non ha impedito ad essa di restare in vigore (Etzioni, 2005).

Nonostante l'emanazione di questi documenti già alcune settimane dopo l'attacco terroristico, la vera strategia di Bush per la lotta contro il terrorismo venne spiegata nel suo primo Discorso sullo stato dell'Unione del gennaio 2002. Durante il discorso, Bush fece riferimento ai Paesi della cosiddetta "asse del male"²⁷, da cui i terroristi avrebbero avuto la possibilità di acquistare armi di distruzione di massa, e affermò la sua intenzione di agire per impedire l'utilizzo di queste armi contro gli Stati Uniti²⁸. Un altro elemento

²⁶ Questa parte si trova nella *Section 805 del Patrol Act*, intitolata "*Material Support for Terrorism*"

²⁷ In questo discorso si faceva riferimento a Iraq, Iran e Corea del Nord

²⁸ Nel suo discorso, Bush dichiarò: "*Time is not on our side. I will not wait on events, while dangers gather. I will not stand by, as peril draws closer and closer. The United States of America will not permit the world's most dangerous regimes to threaten us with the world's most destructive weapons*"

rilevante in cui venne messa in evidenza la strategia per la lotta contro il terrorismo è stato il documento redatto nel settembre 2002, chiamato *National Security Strategy*. Ciò che si evidenziava in questo documento era l'impossibilità di poter affrontare la lotta contro il terrorismo semplicemente con azioni di contenimento. La *National Security Strategy* chiedeva che fosse presente un "bilanciamento di strumenti politici, economici e sociali" (Moens, 2017). Nella prima sezione del documento, intitolata "*Overview of America's International Strategy*", viene anticipato il contenuto complessivo e vengono esposti gli obiettivi principali degli interventi degli Stati Uniti, facendo riferimento alla necessità di avere relazioni internazionali pacifiche e libertà politiche all'interno degli Stati²⁹. Il documento è diviso in nove punti, di cui il primo rappresenta un'introduzione generale e gli altri nove una specificazione dei punti introdotti nell'*overview* della *National Security Strategy*. Il punto II, infatti, tratta della protezione della dignità umana, i punti III e IV riguardano la cooperazione internazionale con gli alleati e con i principali attori regionali per il raggiungimento degli obiettivi prefissati, mentre il punto V si occupa degli attacchi preventivi contro i nemici. I punti successivi, invece, si occupano della pianificazione della crescita globale tramite il libero commercio (punto VI), la progettazione delle "infrastrutture della democrazia" (punto VII), il potenziamento di una cooperazione internazionale tra gli attori globali più influenti (punto VIII). Infine, nel punto IX, si fa riferimento ad un piano per far sì che la *National Security Strategy* possa far fronte alle numerose sfide del nuovo secolo. Questo documento evidenzia come la *Bush Doctrine* e la personalità del presidente abbiano influenzato il suo operato in politica interna, dal momento che molti elementi di tale dottrina si possono rinvenire all'interno del documento. Il contenuto della *National Security Strategy* venne specificato da due ulteriori documenti: la *National Strategy for Homeland Security* (2002) e la *National Strategy for Combating Terrorism* (2006).

Nel 2002 venne istituito, tramite un *executive order* del Presidente Bush, lo *United States Department of Homeland Security*, con il compito di pianificare le strategie per sventare eventuali attacchi terroristici all'interno degli Stati Uniti, tramite la coordinazione delle forze dell'ordine. Nei primi mesi di vita del Dipartimento, esso aveva un budget e delle dimensioni piuttosto ridotte, ma a metà del 2002 esso venne ampliato con nuovi fondi e nuovi dipendenti (Moens, 2017). Inoltre, in quello stesso anno venne redatta la *National Strategy for Homeland Security*, un documento emanato con l'obiettivo di rafforzare la sicurezza nazionale statunitense per impedire il possibile susseguirsi di nuovi attacchi terroristici successivi al 9/11. Il documento fornisce una definizione di *Homeland security*³⁰, da cui si ricavano i suoi tre obiettivi principali e il piano strategico statunitense: "prevenzione da attacchi terroristici, riduzione della vulnerabilità dello Stato e minimizzazione dei danni provenienti da eventuali attacchi" (*National Strategy for Homeland Security*, 2002). Il secondo documento che specifica ciò che era stato già introdotto dalla *National Security*

²⁹ Nella *National Security Strategy* si dichiara che: "*The U.S. national security strategy will be based on a distinctly American internationalism that reflects the union of our values and our national interest. The aim of this strategy is to help make the world not just safer but better. Our goals on the path to progress are clear: political and economic freedom, peaceful relations with other states, and respect for human dignity*"

³⁰ Nell'introduzione della *National Strategy for Homeland Security* si afferma che: "*Homeland security is a concerted national effort to prevent terrorist attacks within the United States, reduce America's vulnerability to terrorism, and minimize the damage and recover from attack that do occur*"

Strategy, la *National Strategy for Combating Terrorism*, verrà analizzata nella prossima sezione di questo capitolo, in quanto emanato durante il secondo mandato della presidenza Bush.

2.4.2 La nascita dell'*Operation Enduring Freedom* e le prime fasi della guerra

Il Consiglio per la Sicurezza Nazionale si è riunito diverse volte tra l'11 settembre e il 7 ottobre 2001, giorno dell'invasione dell'Afghanistan, in modo da poter trovare una strategia efficace tanto per la *Global War on Terror* quanto per l'invasione dell'Afghanistan. Nelle riunioni, la CIA esercitava un ruolo rilevante, perché essa era già stata coinvolta in Afghanistan durante la guerra con l'Unione Sovietica e anche perché, negli anni precedenti al 2001, essa era entrata in contatto con il Fronte islamico unito per la salvezza dell'Afghanistan³¹, un'organizzazione che aveva iniziato una lotta contro i Talebani fin dall'instaurazione del loro governo. In ragione dell'importanza dell'intelligence statunitense, Bush chiese a George Tenet, direttore della CIA dal 1996 al 2004, di organizzare un piano da presentare alle riunioni del Consiglio per la Sicurezza Nazionale. Il piano sviluppato da Tenet consisteva in un'operazione coordinata della CIA con l'Alleanza del Nord, che avrebbe dovuto sconfiggere le truppe talebane nel giro di poche settimane con l'assistenza di Pakistan, Tajikistan e Turkmenistan che, in quanto Stati confinanti, avrebbero dovuto impedire eventuali attraversamenti dei confini da parte dei Talebani. Tra questi Paesi, quello la cui assistenza sarebbe stata più rilevante fu senza dubbio il Pakistan, che aveva accettato di collaborare con gli Stati Uniti pur essendo, come detto in precedenza, sostenitore dei Talebani. All'interno della CIA, tuttavia, vi erano delle divergenze riguardo ad un eventuale appoggio all'Alleanza del Nord, poiché essa era appoggiata da Russia, India e Iran, con cui il Pakistan era in forte contrasto. Questo avrebbe potuto portare a delle ostilità tra il Pakistan e gli Stati Uniti, ma all'interno delle riunioni del Consiglio per la Sicurezza Nazionale vi erano alcuni, come Rumsfeld e Wolfowitz, più propensi a sostenere l'Alleanza del Nord piuttosto che il Pakistan. (Dorani, 2019).

Alla fine delle riunioni, il governo statunitense chiese ai Talebani di consegnare Osama Bin Laden. Quando arrivò il rifiuto del governo afgano, Bush si presentò davanti al Congresso, che emanò la *Joint Resolution per l'Authorization for Use of the United States Armed Forces* e portò, il 7 ottobre 2001 allo scoppio della guerra con un'operazione militare denominata *Operation Enduring Freedom*. Essa si articolò principalmente in due fasi: nella prima fase, dall'ottobre 2001 al marzo 2002, gli Stati Uniti e i loro alleati conquistarono rapidamente i territori più rilevanti dell'Afghanistan e costrinsero i Talebani alla fuga; nella seconda fase, iniziata a metà del 2002, i Talebani si riorganizzarono e attuarono un contrattacco per recuperare il controllo del territorio afgano (Collins, 2011). Durante la prima fase dell'*Operation Enduring Freedom*, la strategia fu divisa in quattro principali passaggi che avrebbero dovuto portare, secondo George Tenet, alla sconfitta dei Talebani in pochi mesi. Il primo passaggio consisteva nell'attuazione di operazioni militari coordinate degli agenti della CIA e delle Forze Speciali statunitensi, che avrebbero dovuto aprire la

³¹ Conosciuta anche come Alleanza del Nord, quest'organizzazione è stata fondata da diversi comandanti militari chiamati Signori della guerra: Abdul Rashid Dostum, Abdul Rasul Sayyaf, Ismail Khan, Mohammed Fahim e Abdullah Abdullah

strada, nel secondo e terzo passaggio, alle forze aeree e terrestri. Infine, nel quarto passaggio, le forze statunitensi avrebbero dovuto istruire la popolazione afghana e aiutarla a costruire autonomamente uno Stato libero e democratico (Dorani, 2019). Come previsto dal direttore della CIA, effettivamente le forze militari dell'Alleanza del Nord e degli Stati Uniti riuscirono a causare la fuga dei Talebani e a conquistare Kabul per l'inizio del 2002. In seguito alla fuga dei Talebani si tenne una conferenza a Bonn, in Germania, per decidere il futuro assetto governativo dell'Afghanistan. Il nuovo Capo di Stato che emerse dalla Conferenza di Bonn fu Hamid Karzai, che fu nominato Presidente *ad interim* dell'amministrazione di transizione afghana, composta da 29 membri, che avrebbe dovuto governare temporaneamente l'Afghanistan fino alla formazione di un governo definitivo³². Tuttavia, la potenza militare fornita dagli Stati Uniti e dai suoi alleati non è stata decisiva per assicurarsi una totale sconfitta dei Talebani. Inoltre, la fuga dei Talebani non poteva essere l'atto finale della guerra, dal momento che Osama Bin Laden, Mullah Omar e la maggior parte dei comandanti dei Talebani erano fuggiti in Pakistan o negli altri Paesi confinanti, in attesa di riorganizzarsi e contrattaccare per riprendere il controllo dell'Afghanistan (Collins, 2011).

2.4.3 Il contrattacco dei Talebani e il fallimento della strategia statunitense

A partire dalla metà del 2002, le truppe dei Talebani iniziarono a mano a mano a riconquistare porzioni di territorio, mettendo in difficoltà le truppe statunitensi e alleate, arrivando fino alla regione di Kabul. Per svariate ragioni, ciò che successe in seguito alla vittoria iniziale alleata ha portato i Talebani in una condizione favorevole, permettendogli di instaurare questa insurrezione. La strategia che venne approvata da Bush, adottata dal 2002 in poi, fu di mantenere diversi contingenti in Afghanistan, ma in maniera molto più limitata rispetto al dispiegamento di truppe utilizzato per combattere i Talebani, come era stato consigliato da esponenti dello staff presidenziale come Cheney, Rumsfeld e Wolfowitz. Dopo la fuga dei Talebani, gli Stati Uniti aiutarono la popolazione afghana nella creazione dell'*Afghan National Army* (ANA), composto da 70.000 truppe, mentre il Gabinetto di Guerra statunitense approvò il dispiegamento di 8.000 soldati sul territorio, provenienti in parte dagli Stati Uniti e in parte dai Paesi alleati. Tale dispiegamento di forze, come si vedrà in seguito, non sarà sufficiente per fermare i Talebani dal riconquistare il territorio afghano (Dorani, 2019).

Il Consiglio per la Sicurezza Nazionale, in quel periodo, iniziò a parlare, nelle sue riunioni, dell'avvio dell'invasione in Iraq, iniziata nel marzo 2003. Quello su cui Bush e la sua amministrazione volevano concentrarsi per continuare l'operazione di *counterterrorism* e la *Global War on Terror* era, infatti, la guerra in Iraq, poiché era soprattutto in quel territorio che il gruppo terroristico Al-Qaeda aveva concentrato i propri militanti e l'amministrazione Bush riteneva che sul territorio iracheno fossero presenti armi di distruzione di massa che potessero essere utilizzate per eventuali attacchi terroristici³³. Inoltre, all'interno del Consiglio e dello staff presidenziale del Presidente si riteneva che un'eventuale guerra in Iraq non avrebbe influenzato le

³² Hamid Karzai fu, inoltre, il primo Presidente della Repubblica Islamica dell'Afghanistan, proclamata alla fine del 2004

³³ Dopo l'invasione, tuttavia, emerse che non vi era traccia di queste armi di distruzione di massa nel paese

operazioni militari in Afghanistan, perché ritenevano che essa sarebbe durata pochi mesi come l'operazione militare che ha portato alla cacciata dei Talebani. Tuttavia, quest'operazione militare si rivelerà fatale per Bush, dal momento che impedì loro di concentrarsi su ciò che stava succedendo in Afghanistan, portando ad una situazione estremamente complicata in entrambi i fronti di guerra (*ibid.*).

La fase di guerra iniziata nella metà del 2002 presenta delle caratteristiche molto differenti rispetto a quella che si è conclusa pochi mesi dopo l'inizio dell'invasione dell'Afghanistan. Joseph Collins (2011) nella sua opera sulla guerra in Afghanistan afferma che, mentre la prima fase può essere considerata di guerra convenzionale, la fase di riconquista dei Talebani è principalmente un episodio di insurrezione. Egli dà, inoltre, una definizione delle "insurrezioni", affermando che esse sono "conflitti prolungati in cui gli insorti affrontano un governo debole, ma che presenta risorse superiori e un appoggio esterno" (Collins, 2011). Secondo l'autore, a differenza della guerra convenzionale, dove le truppe che si scontrano combattono per una supremazia di un esercito sull'altro o per il conseguimento di determinati territori, la guerra d'insurrezione ha una finalità che mira ad ottenere il sostegno e il controllo della popolazione. L'insurrezione talebana aveva degli scopi ben precisi, sia di governo che di organizzazione, dal momento che i Talebani avevano come obiettivo la riconquista dell'intero territorio dell'Afghanistan e del potere di governo, mentre il gruppo terroristico di Al-Qaeda aveva interesse a supportare l'insurrezione per potersi garantire un insediamento sicuro in un Paese alleato (*ibid.*) Dunque, approfittando del fatto che gli Stati Uniti e i loro alleati avessero apportato delle limitazioni al numero di truppe presenti sul suolo afgano, i Talebani avevano iniziato ad organizzarsi e, a partire dal gennaio 2003, iniziarono ad attuare attacchi di guerriglia nell'area del Paese vicino al confine con il Pakistan, dove la maggior parte dei fuggitivi si era rifugiata dopo la vittoria statunitense. Verso la fine del suo primo mandato come Presidente degli Stati Uniti, quindi, Bush si trovava tra le mani una situazione poco rassicurante sul fronte di politica estera sia in Afghanistan che in Iraq. Dunque, per poter annunciare un successo tra le operazioni militari in atto, decise di attuare una serie di contromisure per arrestare l'avanzata dei Talebani. Nel corso del 2003 vennero organizzate tre operazioni militari per fronteggiare le azioni di guerriglia: *Operation Mountain Viper*, *Operation Mountain Resolve* e *Operation Avalanche*. In più, alla fine di quell'anno Rumsfeld visitò l'Afghanistan e, al suo ritorno in patria, diede notizia di segnali incoraggianti e di progressi che le truppe alleate stavano realizzando (Gall, 2014). Dopo la sua rielezione come Presidente degli Stati Uniti, Bush continuerà con il dispiegamento di operazioni militari per mantenere il controllo sul territorio afgano e impedire il ritorno dei Talebani al potere, ma gli errori nel 2002 continueranno a produrre conseguenze negative per tutta la durata della guerra.

2.5 Il secondo mandato di George W. Bush (2005-2009)

Alle elezioni presidenziali del 2004, George W. Bush ha sconfitto il democratico John Kerry, riuscendo ad assicurarsi un mandato alla Casa Bianca per altri quattro anni. All'interno del suo staff

presidenziale, questo secondo mandato portò ad alcuni importanti cambiamenti. Il ruolo del Segretario di Stato, in precedenza occupato da Colin Powell, fu affidato a Condoleezza Rice a causa delle discordanze ideologiche tra la sua visione e quella del Presidente e degli altri membri dello staff. Anche nel Dipartimento della Difesa ci sono stati dei cambiamenti nel corso del secondo mandato di Bush, dal momento che sia il Vicesegretario per la Difesa Wolfowitz che il Segretario per la Difesa Rumsfeld si sono ritirati dalle proprie cariche nel corso dei quattro anni di presidenza. Particolarmente rilevante è stato il caso di Donald Rumsfeld, che verrà sostituito da Robert Gates, poiché le sue dimissioni dalla carica di Segretario per la Difesa sono state consegnate nel 2006, in seguito alle critiche che il Congresso aveva mosso nei suoi confronti, in un periodo successivo alle elezioni di metà mandato in cui il Partito Democratico aveva riconquistato la maggioranza all'interno dell'organo legislativo. La perdita di alcuni influenti sostenitori della *Bush Doctrine*, così la perdita della maggioranza all'interno del Congresso e la conseguente fine della presidenza imperiale instauratasi fino a quel momento, ha avuto delle conseguenze anche sulla guerra in Afghanistan. Tuttavia, nonostante questi cambiamenti dell'amministrazione, in politica interna Bush riuscì in parte a continuare la politica di *counterterrorism* iniziata dopo l'attacco terroristico del 9/11. Nel settembre 2006, infatti, è stata emanata la *National Strategy for Combating Terrorism*, un documento che riprendeva già i temi che erano stati messi alla luce dalla *National Security Strategy* del 2002, ma specificava ancora di più come l'amministrazione Bush intendesse proseguire nella lotta contro il terrorismo. All'interno del documento, infatti, si evidenzia che alcuni assunti sono stati già sviluppati all'inizio della guerra con l'Afghanistan con l'emanazione della *National Security Strategy*, ma l'evoluzione della guerra in Afghanistan e in Iraq, della *Global War on Terror* e della strategia terroristica di Al-Qaeda hanno reso necessario un'evoluzione della strategia di *counterterrorism*³⁴. All'interno della *National Strategy for Combating Terrorism* si analizzano due diversi piani, basati sul lungo e sul breve termine. Per quanto riguarda la strategia di lungo termine, essa si basava su un approccio politico della lotta contro il terrorismo e, più specificamente, della diffusione della democrazia nei Paesi dove i gruppi terroristici svolgono maggiormente le loro attività. Ciò che il documento ritiene fondamentale a riguardo è che l'instaurazione di una democrazia perfettamente funzionante ha bisogno della presenza di elezioni libere e dello sviluppo dei diritti umani. Per quanto riguarda la strategia di breve termine, essa mette in atto un piano d'azione per la sconfitta sul campo dei gruppi terroristici, ed è composta da quattro passaggi: la prevenire gli attacchi terroristici, impedire l'uso di armi di distruzione di massa da parte dei terroristi, impedire che i gruppi terroristici usufruiscano del supporto fornito dai loro Stati alleati, impedire che i gruppi terroristici possano stabilirsi in una Nazione e usarla come base d'appoggio stabile (National Strategy for Combating Terrorism, 2006).

Nel periodo che copre il secondo mandato di Bush, dal 2004 al 2008, l'Afghanistan continuò ad essere caratterizzato dalle azioni di guerriglia delle truppe statunitensi e alleate contro i Talebani. Nonostante

³⁴ Nella *National Strategy for Combating Terrorism* si afferma che: “*Our effective counterterrorist effort, in part, have forced the terrorists to evolve and modify their ways of doing business. Our understanding of the enemy has evolved as well. Today, the principal terrorist enemy confronting the United States is a transnational movement of extremist organizations, networks, and individuals – and their state and non-state supporters - which have in common that they exploit Islam and use terrorism for ideological ends*”

per buona parte di questo periodo i Talebani lottavano principalmente per ottenere il controllo delle aree orientali e meridionali dell'Afghanistan, questa seconda fase dell'*Operation Enduring Freedom* è stata caratterizzata da un aumento costante degli attentati suicidi e degli attacchi che i Talebani hanno scatenato in tutto il Paese (Collins, 2011). A partire dal 2006 ci fu un aumento delle prerogative dell'ISAF, a cui fu affidato l'obiettivo di unirsi alle altre truppe alleate nel resto del Paese come parte integrante dell'*Operation Enduring Freedom*. Nel corso di quell'anno, inoltre, la NATO aumentò le missioni in Afghanistan, sotto il comando del tenente britannico David Richards che, in quello stesso periodo, prese il comando anche delle truppe statunitensi situate nel lato orientale del Paese³⁵. A differenza di quello che era il pensiero dell'amministrazione Bush, il tenente Richards credeva che la NATO e le truppe militari presenti in Afghanistan dovessero contribuire alla ricostruzione del Paese, tramite una strategia che mirava a identificare una specifica area di influenza talebana, cacciare gli esponenti dei Talebani da essa e stabilizzarla con progetti che mirassero ad una ricostruzione sicura della regione. Questa strategia si rivelò più complicata del previsto dal momento che, nonostante la NATO abbia aumentato la propria attività in Afghanistan nel corso del 2006 con tre operazioni militari chiamate *Operation Medusa*, *Operation Mountain Thrus* e *Operation Falcon Summit*, esse non bastarono a sconfiggere in maniera definitiva i Talebani (Whitlock, 2021). Infatti, non solo saranno necessarie ulteriori operazioni militari nel corso del 2007, ma dal 2008 sarà necessaria un vero e proprio intervento di rafforzamento delle truppe presenti in Afghanistan. Quest'operazione sarà avviata da George W. Bush, ma sarà principalmente il suo successore, il democratico Barack Obama, a metterla in atto. Le analisi delle azioni di Barack Obama in Afghanistan e delle decisioni che egli prenderà riguardo alla guerra saranno il contenuto del prossimo capitolo di questo progetto di tesi.

2.6 Conclusione

Nel capitolo appena concluso ci si è posto l'obiettivo di analizzare quali sono state le azioni di George W. Bush nella guerra in Afghanistan nel corso dei suoi due mandati presidenziali. Nel corso degli otto anni di presidenza, Bush ha infatti preso delle decisioni che sono state influenzate in maniera decisiva da elementi sia di politica interna che di politica estera.

Per prima cosa è stata analizzata l'ideologia del Presidente Bush, orientata principalmente verso due obiettivi principali: la diffusione dei principi della democrazia statunitense nel mondo e la lotta contro il terrorismo. Per lo sviluppo di questa dottrina è stata fondamentale la svolta avuta in seguito all'attacco terroristico dell'11 settembre, con cui la presidenza Bush ha raggiunto il maggior consenso possibile nel Congresso trasformandosi in una presidenza imperiale. Di grande rilevanza per lo sviluppo della Dottrina Bush è stato anche lo staff presidenziale, in cui erano presenti diverse divisioni ideologiche che hanno influenzato in maniera rilevante la politica estera degli Stati Uniti. In seguito, è stata analizzata l'influenza

³⁵ Quest'occasione è stata la prima, dal 2001, in cui le truppe della NATO e le truppe statunitensi sono state dirette dal medesimo comandante (Whitlock, 2021)

che il Sistema Internazionale ha avuto sulle decisioni prese dal Presidente Bush, in particolare analizzando come i Talebani sono giunti al potere in Afghanistan e che ruolo hanno avuto gli Stati Uniti in questo processo. Inoltre, è stato esaminato il pensiero della NATO nel corso della guerra e la posizione del Pakistan, in quanto maggiore attore regionale per la guerra in Afghanistan.

Successivamente è stato analizzato il primo mandato presidenziale di George W. Bush, esaminando le contromisure che sono state emesse in seguito all'attacco terroristico del 9/11 e la definizione della *National Security Strategy*. Inoltre, sono state esaminate le prime fasi dell'*Operation Enduring Freedom* e il successivo contrattacco dei Talebani, dimostrando come la cattiva gestione del territorio afghano da parte delle truppe statunitensi abbia permesso alle milizie talebane di riorganizzarsi. Infine, è stato analizzato il secondo mandato presidenziale di George W. Bush, focalizzandosi sulle azioni più rilevanti di politica interna e di politica estera.

In conclusione, si può affermare che le azioni di Bush nel corso della guerra in Afghanistan siano state influenzate da diversi fattori. Oltre all'ideologia del Presidente, incentrata sull'esportazione della democrazia statunitense e nella lotta contro il terrorismo, hanno svolto un ruolo rilevante le opinioni dei membri dello staff presidenziale e, in particolare, quelle di Cheney, Rumsfeld e Wolfowitz, poiché concordavano con la visione di politica estera della *Bush Doctrine*. Inoltre, hanno svolto un ruolo rilevante nell'assunzione delle decisioni da parte del Presidente Bush diversi elementi del sistema internazionale come la NATO, che Bush inizialmente coinvolse in misura minore nella guerra poiché non la riteneva adeguatamente preparata, e il Pakistan, il cui comportamento controverso ha influenzato le decisioni di Bush riguardo alle alleanze e gli accordi sviluppati per combattere i Talebani.

Capitolo 3 – La presidenza di Barack Obama e i cambiamenti nella gestione del conflitto

3.1 Introduzione

Il 20 gennaio 2009, il senatore democratico dell'Illinois Barack Obama ha prestato giuramento ed è divenuto il quarantaquattresimo Presidente degli Stati Uniti d'America. Nel corso dei suoi due mandati presidenziali, Obama ha sviluppato una dottrina frequentemente in contrapposizione con il suo predecessore, George W. Bush, tanto in politica interna quanto in politica estera. Riguardo la guerra in Afghanistan, infatti, Obama prese delle decisioni influenzate da diversi elementi e molto spesso in direzione opposta a quella intrapresa negli anni precedenti al suo insediamento alla Casa Bianca. Inoltre, nel corso degli otto anni di presidenza, Obama è stato spesso costretto a cambiare le decisioni prese riguardo al conflitto afgano, a causa degli eventi che si sono susseguiti negli anni e di alcuni elementi che verranno analizzati nelle prossime sezioni di questo capitolo. Questi elementi portarono Obama prima a decidere di rinforzare le truppe presenti in Afghanistan con nuovi invii di soldati, e poi di iniziare una ritirata che fu pianificata e rimandata molte volte nel corso del secondo mandato presidenziale.

Questo capitolo si pone l'obiettivo di analizzare quali fattori, in politica interna ed estera, hanno influenzato le azioni di Barack Obama nella guerra in Afghanistan nel corso dei suoi due mandati presidenziali. Per compiere questa analisi, per prima cosa verranno analizzate la personalità del Presidente Obama e il sistema internazionale dell'epoca, tenendo in considerazione anche le divisioni presenti all'interno dello staff del Presidente e la composizione del Congresso, con cui il Presidente arrivò molto spesso a scontrarsi a causa della dura opposizione attuata dal Partito Repubblicano. Questi fattori, come si vedrà in seguito, hanno svolto un ruolo estremamente rilevante nella definizione della strategia di Obama e nell'assunzione delle decisioni che furono prese nel corso della guerra.

Nella sezione 3.2 si analizzerà la personalità e l'ideologia di Barack Obama in politica estera, il difficile rapporto del Presidente con il Congresso e le convinzioni ideologiche del suo staff presidenziale. Nella sezione 3.3 verranno analizzate le caratteristiche del sistema internazionale negli anni dal 2009 al 2017: verrà descritto il rapporto del Presidente degli Stati Uniti con il Presidente dell'Afghanistan e in che modo la NATO abbia influito sulle azioni del Presidente. Nella sezione 3.4 verranno analizzate le azioni di Obama nel corso del suo primo mandato presidenziale: si esaminerà la decisione di Obama di aumentare il numero di truppe presenti in Afghanistan nel primo periodo di presidenza e il successivo ritiro di esse nella seconda parte di mandato. Nella sezione 3.5 si analizzeranno le azioni di Obama nel corso del suo secondo mandato presidenziale, esaminando le continue modificazioni nel processo decisionale del Presidente a seguito degli eventi che avverranno in Afghanistan. Nella sezione 3.6, infine, si trarranno le conclusioni su quanto analizzato nel corso di questo capitolo.

3.2 La personalità di Obama e il ruolo dello staff presidenziale

3.2.1 Le convinzioni ideologiche del presidente Obama in politica estera

L'ideologia di Barack Obama si differenzia molto da quella del suo predecessore, George W. Bush, sotto molti aspetti. Questa difformità ha reso differenti non solo le decisioni che il Presidente Obama prese riguardo alla guerra in Afghanistan, ma anche riguardo la guerra in Iraq e altri casi con cui egli si è dovuto confrontare. Già da senatore dell'Illinois, durante i mandati presidenziali di Bush, Obama si oppose a diverse misure proposte dai repubblicani, come l'emanazione del *Military Commissions Act* del 2006 o il rinnovo del *Patriot Act* (Rich, 2019). Le differenze ideologiche con il suo predecessore sono uno tra i motivi per cui Obama ha avuto successo alle elezioni presidenziali del 2008. Durante la seconda presidenza di Bush, infatti, il Partito Repubblicano aveva avuto un netto calo di consensi, dovuto principalmente agli insuccessi che il Presidente aveva riportato in politica interna ed estera. Gli insuccessi e gli errori commessi nelle guerre in Afghanistan e in Iraq avevano portato la popolazione statunitense ad essere sempre più contraria alla guerra, mentre la crisi dei mutui *subprime* del 2008, che aveva portato ad una grave crisi economica e finanziaria, aveva avuto pesanti conseguenze sia all'interno degli Stati Uniti che nel resto del mondo. Le conseguenze in termini elettorali di questi fallimenti furono evidenti in seguito alle elezioni presidenziali, in cui il Partito Democratico ottenne la maggioranza sia nella Camera dei Rappresentanti che nel Senato e consentì, quindi, ad Obama di contare su un governo unificato³⁶ per i primi due anni di mandato. A fronte dei risultati ottenuti dalla presidenza Bush, la strategia del senatore democratico nel corso della campagna elettorale era orientata interamente alla creazione di un approccio innovativo che riguardasse sia la politica interna che la politica estera.

Per quanto riguarda la politica estera, Obama era un forte oppositore dell'unilateralismo che aveva caratterizzato la Dottrina Bush, contraria ai negoziati e i colloqui con i Paesi ostili agli Stati Uniti. Il Presidente Obama aveva come obiettivo di porsi come promotore di un ritorno ad un multilateralismo nelle relazioni internazionali³⁷ e dello sviluppo del *soft power*³⁸ piuttosto che della potenza militare (Gerges, 2013). Nel corso della campagna elettorale, Obama aveva menzionato numerose volte la propria intenzione di aumentare i colloqui e i rapporti tanto con gli alleati quanto con i Paesi dove vi erano relazioni più ostili. In più, egli si poneva come obiettivo di fermare l'aumento dell'uso di armi nucleari nel mondo, in favore di un maggiore sviluppo economico (Rich, 2019). L'indole di Obama era, dunque, fortemente orientata al dialogo e alla negoziazione, ed era stata dichiarata già nel corso della campagna elettorale in numerose

³⁶ L'insuccesso delle politiche di George W. Bush aveva portato il suo partito a perdere consensi anche nel North Carolina, in Virginia e in Indiana, Stati tradizionalmente a maggioranza repubblicana (Fabbrini, 2010)

³⁷ Quando Obama annunciò la propria candidatura alla presidenza degli Stati Uniti dichiarò: "*Ultimate victory against our enemies will come only by rebuilding our alliances and exporting those ideals that bring hope and opportunity to millions around the globe*"

³⁸ Joseph Nye (2004) ha definito il *soft power* come: "*The ability to get what you want through attractions rather than coercion or payments*"

occasioni e dibattiti televisivi³⁹. Anche le azioni che il Presidente fece in seguito alla vittoria nelle elezioni indicavano uno sviluppo di una dottrina che avesse come obiettivo lo sviluppo di un multilateralismo delle relazioni internazionali, come dimostra la prima *National Security Strategy* (2010) emanata nel corso del primo mandato di Obama. Nell'*Overview* di questo documento, infatti, si fa riferimento all'intenzione di sviluppare i rapporti con gli altri Stati⁴⁰ e, in particolare, si fa riferimento all'intenzione di instaurare relazioni con gli Stati considerati ostili per dare loro la possibilità di collaborare nello sviluppo di collaborazioni pacifiche e accordi internazionali. Tali elementi vennero ripresi anche nella seconda *National Security Strategy* (2015), emanata nel corso del successivo mandato presidenziale di Obama (*ibid.*). Lo sviluppo di tale dottrina ha avuto un riscontro pratico nelle relazioni tra gli Stati Uniti e il mondo arabo, come dimostrato dal discorso che Obama tenne all'Università del Cairo nel giugno 2009. In tale discorso il Presidente, senza mettere questione religiosa come elemento principale, aveva analizzato il rapporto estremamente teso che gli Stati Uniti avevano avuto con il Medio Oriente, ammettendo gli errori commessi nel corso della guerra in Iraq e aspirando a instaurare una nuova fase nei rapporti tra la nazione statunitense e le nazioni mediorientali (Toscano, 2016). Egli ambiva sia a mostrare come la sua politica si distanziasse da quella del proprio predecessore sia a contrastare l'ideologia formatasi nel mondo arabo che dipingeva gli Stati Uniti come un paese ostile. Obama non fece alcun riferimento alla *Global War on Terror* o alla lotta contro il terrorismo, evidenziando piuttosto come la presenza negli Stati Uniti di persone provenienti dai paesi arabi abbia contribuito alla prosperità economica del Paese (Gerges, 2013). Le dichiarazioni compiute all'Università del Cairo dimostrano come, all'interno della strategia del Presidente Obama, vi fosse come primo elemento non solo l'ammissione delle colpe riconducibili all'amministrazione precedente, ma anche un'ammissione dei limiti del potere e dell'influenza degli Stati Uniti nel mondo. Quest'argomento venne nuovamente ripreso dal discorso che Obama tenne a West Point nel 2014, in cui si mise anche in discussione l'idea secondo cui ogni crisi potesse essere risolta esclusivamente per mezzo della potenza militare (Toscano, 2016).

Tuttavia, Obama aveva una propria convinzione ideologica delle guerre in Iraq e in Afghanistan, di cui aveva parlato prima del suo arrivo alla Casa Bianca nel 2009. Egli riteneva che il conflitto in Iraq fosse stato frutto di una serie di scelte sbagliate, che hanno avuto ripercussioni negative non solo per la guerra stessa, ma anche per le altre politiche attuate nel corso dei due mandati di Bush⁴¹. Nel caso dell'Afghanistan, invece, Obama riteneva che la guerra fosse stata una "guerra per necessità", contrapposta alla guerra in Iraq che veniva definita "guerra per scelta", e che il territorio afgano fosse il vero e proprio terreno di scontro con Al-Qaeda (*ibid.*). Le convinzioni ideologiche del Presidente Obama saranno di grande rilevanza per le scelte che egli compirà riguardo la guerra in Afghanistan nel corso dei due mandati presidenziali.

³⁹ Nel corso di un dibattito presidenziale tenutosi nel gennaio 2008, Obama aveva affermato: *"I will meet not just with our friends, but with our enemies, because I remember what Kennedy said, that we should never negotiate out of fear, but we should never fear to negotiate"*

⁴⁰ L'*Overview* della *National Security Strategy* recita: *"The starting point for that collective action will be our engagement with other countries"*

⁴¹ Nel 2002, pochi mesi prima dell'inizio della guerra in Iraq, Obama aveva dichiarato: *"I'm not opposed to all wars. I'm opposed to dumb wars"*

3.2.2 Il rapporto tra il Presidente Obama e il Congresso

Per quanto riguarda la politica interna, dopo aver vinto le elezioni e aver ottenuto con i democratici la maggioranza nel Congresso, Obama era intenzionato ad attuare una riforma del proprio partito. In particolare, questa riforma riguardava il liberalismo che aveva caratterizzato i democratici fino a quel momento. Il Partito Democratico, infatti, era diviso in un'ala più moderata e un'ala più tradizionalista, e Obama ambiva a sviluppare quello che Sergio Fabbrini (2010) definisce un "liberalismo non ideologico". Secondo l'autore, questa declinazione del liberalismo può essere definita come "un approccio pragmatico e conciliatore orientato ad evitare gli spigoli ideologici presenti nell'una o nell'altra posizione" (Fabbrini, 2010). Obama aspirava, dunque, a unire il suo partito attorno ad un'ideologia che potesse essere di comune visione per entrambe le ali, per poter sfruttare al meglio la maggioranza ottenuta in entrambe le Camere del Congresso e governare con maggiore libertà di azione. Un'eventuale spaccatura dei democratici, infatti, avrebbe potuto portare ad una spaccatura anche all'interno del Congresso tra le due ali del partito, danneggiando enormemente l'amministrazione presidenziale. Tuttavia, nonostante l'intenzione di Obama di unificare maggiormente il proprio partito e la maggioranza democratica presente nella Camera dei Rappresentanti e nel Senato, il Congresso non era intenzionato a favorire lo sviluppo di una nuova presidenza imperiale come era stato per la maggior parte della presidenza Bush, e dunque fu sempre estremamente attento ed esercitare i propri poteri e le proprie prerogative in maniera assoluta e indipendente dall'organo esecutivo (Fabbrini, 2011). Questo comportamento dell'organo legislativo, comunque, non impedì di instaurare una collaborazione fruttuosa tra il Presidente e le due Camere del Congresso, che ha portato all'emanazione di numerosi provvedimenti rilevanti e innovativi⁴². Nonostante il predominio delle elezioni del 2008, il Presidente Obama non ha mai avuto le condizioni o le intenzioni di instaurare una nuova presidenza imperiale, ma piuttosto di collaborare con quel Congresso che il suo predecessore aveva, al contrario, dominato.

Con le elezioni di metà mandato del 2010, tuttavia, l'armonia tra il Congresso e il Presidente terminò a causa della riconquista da parte del Partito Repubblicano della maggioranza alla Camera dei Rappresentanti. In seguito a tali elezioni, infatti, il Partito Repubblicano ha iniziato ad attuare una dura opposizione al Presidente e al Partito Democratico, che è proseguita anche per tutto il secondo mandato di Obama. Alle elezioni presidenziali del 2012, infatti, si ripresentò una situazione simile a quella dei due anni precedenti, con il Partito democratico che continuava a detenere la maggioranza nel Senato e il Partito Repubblicano che continuava a detenere la maggioranza alla Camera dei Rappresentanti, mentre alle elezioni di metà mandato del 2014 i repubblicani ottennero la maggioranza sia alla Camera dei Rappresentanti che al Senato, aumentando ulteriormente l'opposizione e portando a volte ad uno stallo nell'emanazione di alcuni provvedimenti. L'opposizione del Partito Repubblicano aveva portato il Presidente Obama, in alcuni casi, ad

⁴² Tra i provvedimenti di politica interna più rilevanti vi è la riforma sanitaria, un pacchetto di oltre 800 miliardi di dollari come stimolo per l'economia e la riforma del sistema finanziario per mezzo del *Dodd-Frank Act* del 2010 (Morini, 2013)

appellarsi all'opinione pubblica per mettere pressione su coloro che nel Congresso ostacolavano l'approvazione di proposte provenienti dai democratici⁴³, rendendo estremamente difficile il rapporto non solo tra i due partiti, ma anche tra l'esecutivo e il legislativo (Morini, 2013).

In politica estera, in particolare riguardo alla guerra in Afghanistan, il Congresso ha svolto un ruolo rilevante nell'influenzare le decisioni del Presidente Obama. Infatti, le esitazioni di Obama nell'assunzione delle decisioni erano dovute anche al fatto che una possibile scelta sbagliata nel corso della guerra avrebbe potuto scatenare lo scetticismo dei repubblicani verso l'operato del Presidente. Inoltre, nel corso del primo mandato, questo avrebbe potuto portare ad un pessimo inizio di campagna elettorale per Obama, in vista di un eventuale secondo mandato. Riguardo all'opzione di inviare nuovi contingenti in Afghanistan, Obama si trovò in una posizione particolarmente avversa quando, come si vedrà più avanti, fu costretto a scegliere se dare ascolto ai consigli del proprio team di politica estera, sfavorevoli a quest'eventualità, o a quelli del gruppo dei suoi capi militari, che erano invece favorevoli. Scegliere di dare ascolto al team di politica estera avrebbe potuto portare i repubblicani ad accusarlo, in sede congressuale, di non ascoltare abbastanza le voci dei militari che avevano combattuto o stavano ancora combattendo in Afghanistan. Inoltre, il Partito Repubblicano avrebbe potuto accusare Obama di non essere abbastanza aggressivo contro i nemici degli Stati Uniti, al contrario di come aveva fatto Bush nei suoi otto anni di presidenza. Al contrario, dare troppo ascolto ai consigli dei suoi capi militari avrebbe portato al Presidente Obama le critiche dal Partito Democratico che, sulla linea della maggior parte dello staff presidenziale, era contrario a tale opzione (Dorani, 2019). Nell'assumere determinate decisioni, dunque, Obama ha dovuto sopportare la pressione proveniente sia dal proprio partito che dall'organo legislativo, e questo ha influito notevolmente sulle decisioni che egli ha preso negli otto anni di presidenza.

3.2.3 Le divisioni all'interno dello staff presidenziale

All'interno dello staff presidenziale di Obama, la presenza di diverse linee di pensiero ha influito sulle decisioni del Presidente nel corso della guerra in Afghanistan. In particolare, si possono distinguere due correnti: il gruppo capeggiato dal Vicepresidente degli Stati Uniti Joseph Biden, in cui erano presenti prevalentemente membri del team di sicurezza nazionale di Obama, e il gruppo capeggiato da David Petraeus, composto principalmente dai generali e dagli altri capi militari.

Il primo gruppo aveva come esponente principale il Vicepresidente degli Stati Uniti, di cui Obama nutriva grande fiducia e che, quindi, era tenuto fortemente in considerazione nel processo di *policy making* specialmente in politica estera, in quanto grande esperto della materia, ma anche per la sua lunga esperienza all'interno del Congresso⁴⁴. Riguardo alla politica estera, Biden era a favore delle missioni statunitensi di *nation building* o *peace building*. Tuttavia, riguardo alla guerra in Afghanistan, una volta iniziato il suo

⁴³ Il caso più eclatante è rappresentato dal dibattito sul *gun control*, in cui il Presidente fece spesso riferimento alla "maggioranza degli americani favorevole ad un maggiore controllo sulla vendita delle armi" (Morini, 2013)

⁴⁴ Joseph Biden è stato senatore del Delaware dal 1973 al 2009 e Presidente della Commissione Esteri del Senato per tre volte

mandato il Vicepresidente si accorse di non essere stato informato correttamente sullo svolgimento del conflitto, in seguito alla visita che fece in Afghanistan dopo il suo insediamento del 2009. Una volta giunto in Afghanistan, Biden venne messo al corrente della situazione dal generale David McKiernan, che gli rivelò che la maggior parte dei combattimenti contro i Talebani non avvenivano più in Afghanistan, ma in Pakistan, e che le truppe statunitensi non erano pienamente consapevoli del motivo per cui stavano ancora combattendo sul territorio afgano. Biden si rese conto, dunque, che la drastica situazione presente in Afghanistan non era dovuta solamente alla presenza di contingenti limitati sul territorio, ma anche a causa di disinformazione tra le truppe. In più, come affermò in un intervento, Biden diede la colpa della drammatica situazione sul territorio al governo di Hamid Kharzai, definito dal Vicepresidente come “inaffidabile” e “incompetente” (Dorani, 2019).

Il generale McKiernan fu rimosso dall’incarico in Afghanistan nel giugno 2009, e al suo posto venne nominato Stanley McChristal, che chiedeva un considerevole rinforzo delle truppe sul territorio per proteggere la popolazione civile e garantire un governo stabile nella nazione. Inoltre, il generale McChristal riteneva che gli Stati Uniti da soli non avrebbero potuto vincere la guerra, ma era necessario che l’Afghanistan stesso si muovesse e offrisse supporto per ottenere quest’obiettivo. Egli, nel 2009, aveva spiegato che sarebbero dovuti persistere due elementi affinché la vittoria in Afghanistan potesse essere raggiunta: la determinazione del popolo afgano a debellare i Talebani dal territorio del Paese e un governo giusto in grado di punire la corruzione e risollevare la nazione dalla situazione in cui versava (Pfiffner, 2011). La posizione del generale McChristal è stata appoggiata anche dal generale David Petraeus, che lo ha sostituito alla guida delle operazioni militari in Afghanistan a partire dal giugno 2010. Biden era fortemente contrario alla posizione di McChristal e ad una maggiore presenza militare degli Stati Uniti nella regione, e per questo motivo, nella formazione del team di politica estera, si impegnò affinché esso potesse essere composto da esponenti in opposizione alla tesi dei militari. Obama creò la squadra di politica estera inserendo al suo interno persone estremamente fidate e alleati che lo avevano aiutato durante lo svolgimento della campagna elettorale. Alcuni di essi erano tenuti in grande considerazione dal Presidente ed erano consultati prima di ogni riunione o al loro termine, come il Segretario di Stato Hillary Clinton, il Segretario della Difesa Robert Gates e il Consigliere per la Sicurezza Nazionale James Jones. Inoltre, Obama chiedeva frequentemente il parere del Vice consigliere per la Sicurezza Nazionale Denis McDonough, del Capo di Stato Maggiore del Consiglio di Sicurezza Nazionale Mark Lippert, e del Consigliere delegato alla sicurezza nazionale per le comunicazioni strategiche Benjamin Rhodes (Dorani, 2019). Obama teneva ampiamente in considerazione le opinioni che venivano proposte da questi membri dello staff, e dunque essi hanno influito sulle decisioni che furono prese in seguito. Tuttavia, Obama riteneva che il proprio comportamento con i membri del suo staff dovesse essere differente rispetto a quello del suo predecessore. Come detto nel precedente capitolo, Bush tendeva a non tenere in considerazione il parere di coloro che non concordavano con la sua dottrina, come l’ex Segretario di Stato Colin Powell. Obama, al contrario, cercava di essere imparziale tra il gruppo di Biden e quello dei militari, dal momento che condivideva alcuni punti sia della

tesi del generale Petraeus sia delle argomentazioni del proprio Vicepresidente, e incoraggiava la discussione tra i due gruppi sui temi in cui era presente un disaccordo, senza però che i dibattiti sfociassero in contrasti più pesanti⁴⁵. Egli, inoltre, cercava di prendere le proprie decisioni sulla base di argomentazioni convincenti e prove a sostegno delle tesi che venivano proposte, piuttosto che sulla base delle convinzioni ideologiche (Pfiffner, 2011).

Un ruolo rilevante nella conciliazione dei due gruppi è stato svolto da Robert Gates, un membro del Consiglio per la Sicurezza Nazionale che teneva in grande considerazione McChrystal e Petraeus, poiché concordava con loro riguardo un maggiore intervento dell'esercito statunitense in Afghanistan. Inoltre, egli concordava con il Presidente Obama sul dover concentrare gli sforzi sul territorio afgano per combattere Al-Qaeda più che l'avanzata dei Talebani e sul fatto che non fosse possibile instaurare in Afghanistan una democrazia sul modello dell'Occidente, a causa delle differenze sociali e politiche della nazione dalle democrazie occidentali. Gates si adoperò per far diminuire le truppe richieste da McChrystal da quarantamila a trentamila, per favorire punto di incontro tra la posizione dei militari e quella del resto dello staff presidenziale. Inoltre, a partire dal 2011, Gates lavorò per favorire uno spostamento delle mansioni sul territorio afgano dall'esercito statunitense all'*Afghan National Security Force*, dal momento che, a partire da quell'anno, il Presidente Obama iniziò a manifestare l'ipotesi di un possibile abbandono degli Stati Uniti dal Paese.

Durante il suo primo anno di mandato presidenziale, Obama aumentò effettivamente il numero di truppe presenti in Afghanistan⁴⁶, a dimostrazione che il Presidente tenesse in considerazione tanto i propri consiglieri più fidati quanto i militari, ma con l'intenzione di iniziare una diminuzione dell'esercito sul territorio quando la situazione sarebbe stata più favorevole. Questa condizione si verificò a partire dalla metà del 2011, come si vedrà in seguito, e il Presidente iniziò a pianificare un modo per abbandonare definitivamente l'Afghanistan.

3.3 Le caratteristiche del Sistema Internazionale

3.3.1 Il rapporto tra il Presidente degli Stati Uniti e il governo dell'Afghanistan nell'era Obama

Il rapporto tra il Presidente degli Stati Uniti e il Presidente dell'Afghanistan è stato estremamente rilevante nelle decisioni che Obama ha assunto nel corso della guerra. In precedenza, il Presidente dell'Afghanistan Hamid Karzai nutriva un sentimento di fiducia nei confronti del Presidente Bush, dal momento che egli aveva cacciato i Talebani dalla nazione e aveva permesso al suo governo di insediarsi e di proclamare la Repubblica Islamica dell'Afghanistan. Per la fine dei mandati presidenziali di George W.

⁴⁵ Il Presidente Obama aveva dichiarato: *"I welcome debate among my team, but I won't tolerate division"* (Woodward, 2010)

⁴⁶ Nel 2009 vennero inviati trentamila soldati dell'esercito statunitense e vennero richieste cinquemila truppe alla NATO (Pfiffner, 2011)

Bush, tuttavia, tutte le persone di cui Karzai si fidava di più avevano lasciato lo staff presidenziale, rendendo Karzai sempre più sospettoso e diffidente nei confronti degli Stati Uniti (Rashid, 2011). La lacerazione dei rapporti tra gli Stati Uniti e il Presidente dell'Afghanistan iniziò a partire dal 2005, ma emerse nella sua interezza solamente dopo l'insediamento dell'amministrazione Obama. Infatti, quando subentrò alla presidenza degli Stati Uniti Barack Obama, le dichiarazioni compiute dal suo staff presidenziale riguardo alla corruzione presente nel Paese afghano, in particolare dal Vicepresidente Biden, inasprirono le relazioni tra l'amministrazione presidenziale e la presidenza di Karzai. In più, la presenza di un alto livello di corruzione all'interno dell'amministrazione Karzai aveva portato il presidente Obama a mandare a Kabul degli ispettori anticorruzione, per assicurarsi un miglioramento della situazione⁴⁷. Karzai, inoltre, non approvava le decisioni prese dai generali a capo delle missioni militari, poiché riteneva che le truppe statunitensi e alleate stessero solamente causando innumerevoli vittime innocenti afgane, mentre avrebbero dovuto concentrare i loro sforzi nel combattere i Talebani e Al-Qaeda lungo il confine con il Pakistan, dove il gruppo terroristico concentrava maggiormente la propria attività (Dorani, 2019). Questo fu un ulteriore elemento che portò al deterioramento delle relazioni tra i due Presidenti, unito al fatto che il governo dell'Afghanistan non approvava il comportamento che il Presidente Obama aveva avuto nei suoi confronti⁴⁸. Nel 2010 vi fu una distensione dei rapporti tra le due amministrazioni presidenziali, dal momento che gli Stati Uniti iniziarono a prestare maggiore attenzione alla guerra in Afghanistan piuttosto che alla guerra in Iraq, mandando rinforzi militari che avrebbero offerto supporto nella lotta contro i Talebani e contro Al-Qaeda (Rashid, 2011). In quell'anno, inoltre, vi furono le elezioni presidenziali afgane, per la seconda volta dall'inizio della guerra nel 2001, che portarono alla conferma di Karzai come Presidente della Repubblica Islamica dell'Afghanistan per altri cinque anni. Il discorso che Karzai fece all'inaugurazione del suo secondo mandato presidenziale, il 19 novembre 2010, fu di enorme rilevanza per le decisioni che Obama prese nel periodo successivo. Karzai fece riferimento a tre obiettivi principali che prometteva di raggiungere nei cinque anni di mandato: la fine della corruzione di cui il suo governo era stato accusato in precedenza, l'utilizzo di ogni risorsa interna e di tutto il supporto proveniente dall'estero per porre fine alla guerra in Afghanistan, l'assunzione da parte dell'*Afghan National Army* e dell'*Afghan National Police* del controllo totale delle operazioni militari della guerra entro due anni (Dogan, 2010). Questo ultimo punto influirà sulle decisioni che prenderà il presidente Obama nel momento in cui inizierà la ritirata delle truppe statunitensi dalla regione. In seguito al discorso del Presidente Karzai, il Presidente Obama tenne un discorso a West Point, il 1° dicembre 2010, in cui annunciò l'incremento di trentamila truppe sul territorio afghano a cui sarebbe seguito l'inizio della ritirata dell'esercito, a partire dal luglio 2011. Il discorso di Karzai è fortemente in sintonia con quello di Obama, e rappresenta un segnale di un riavvicinamento tra le due amministrazioni, dimostrato anche dalla volontà del Presidente Obama di supportare il governo afghano nel raggiungimento

⁴⁷ A partire dal 2010 la corruzione in Afghanistan era aumentata notevolmente, e questo aveva portato *Transparency International* a posizionare il Paese al secondo posto tra le nazioni con il più alto livello di corruzione al mondo (Dorani, 2019)

⁴⁸ Durante la visita che il Presidente Obama ha tenuto alla base aerea di Bagram, poco distante da Kabul, egli tenne un discorso ai soldati statunitensi e lasciò il Paese dopo poche ore, senza aver incontrato il Presidente Karzai (Rashid, 2011)

dei suoi obiettivi⁴⁹ e nel trasferimento del controllo del territorio dall'esercito degli Stati Uniti alle forze dell'ordine afgane (*ibid.*). Nel discorso di West Point, Obama dimostrò la sua volontà di collaborare con il governo dell'Afghanistan, affermando che gli Stati Uniti non hanno alcun interesse nel combattere una guerra infinita o nell'occupare il territorio afgano a lungo, ma piuttosto hanno l'obiettivo di far terminare la missione dei soldati statunitensi il prima possibile, e assicurarsi che sia l'*Afghan National Army* sia l'*Afghan National Police* abbiano avuto abbastanza addestramento ed esperienza per poter contrastare qualsiasi minaccia alla sicurezza nazionale del Paese. Una dimostrazione della volontà del Presidente Obama di rilanciare le relazioni con il governo afgano è data dall'accordo stipulato nel 2012 e chiamato *Strategic Partnership Agreement*, che aprì la strada verso il successivo e più importante patto, risalente al 2014 e chiamato *Bilateral Security Agreement*, che permetteva alle truppe statunitensi rimanenti in Afghanistan di addestrare militarmente e assistere le truppe dell'*Afghan National Security Forces*. Nell'autunno del 2014 terminò il mandato presidenziale di Hamid Karzai e al suo posto subentrò Mohammad Ashraf Ghani Ahmadzai, che non solo continuò lo sviluppo degli accordi bilaterali tra Afghanistan e Stati Uniti incominciato dal suo predecessore, ma migliorò anche le relazioni tra i due Stati con dichiarazioni pubbliche favorevoli⁵⁰. L'ideologia del Presidente Ghani era molto vicina a quella di Obama, e questo aiutò nell'instaurazione di relazioni tra i due Stati estremamente vantaggiose per entrambi (Dorani, 2019). Ciò dimostra come, nel corso della presidenza, Barack Obama sia stato influenzato nell'assunzione delle sue decisioni riguardo la guerra in Afghanistan anche dal comportamento e dalle dichiarazioni dei Presidenti dell'Afghanistan.

3.3.2 Il ruolo della NATO nel processo decisionale del Presidente Obama

Nell'assunzione delle decisioni riguardo la guerra in Afghanistan da parte del Presidente Obama, un ruolo rilevante è stato svolto dagli alleati europei e dalla NATO, così come è stato per il suo predecessore. Tuttavia, a differenza di Bush, che per il primo periodo della guerra ritenne di non voler coinvolgere in maniera rilevante gli Stati membri del Patto Atlantico, Obama riteneva che la NATO dovesse aumentare le proprie prerogative nella guerra in Afghanistan e che essa svolgesse un ruolo chiave nelle missioni militari degli Stati Uniti. Secondo il Presidente, un maggiore intervento della NATO sul territorio poteva portare al raggiungimento di uno degli obiettivi di Obama, cioè una maggiore internazionalizzazione della lotta contro Al-Qaeda (Dorani, 2019).

La considerazione che il Presidente Obama aveva della NATO è esplicita, così come era stato per George W. Bush, nella *National Security Strategy* (2010) emanata nel corso del suo primo mandato presidenziale. Nel titolo III del documento, intitolato "*Advancing our interest*", si afferma che gli Stati Uniti devono assicurarsi che la NATO possa affrontare al meglio le sfide del nuovo millennio (National Security

⁴⁹ Nel discorso di West Point, Obama dichiarò: "*This burden is not ours alone to bear. This is not just America's war*"

⁵⁰ Il Presidente Ghani, in una dichiarazione pubblica, ringraziò calorosamente il Presidente Obama e gli Stati Uniti per gli sforzi e i sacrifici fatti in Afghanistan (Dorani, 2019)

Strategy, 2010). A differenza di Bush, dunque, che chiedeva che fosse la NATO a adeguarsi alle sfide che avrebbe dovuto affrontare, Obama poneva gli Stati Uniti come attore fondamentale dello sviluppo del Patto Atlantico⁵¹. Questo rendeva differente tanto l'approccio dell'amministrazione presidenziale statunitense al Patto Atlantico quanto il rapporto che intercorreva tra gli Stati Uniti e la NATO stessa, rendendola una relazione di reciproca cooperazione e assistenza molto più forte rispetto agli otto anni precedenti.

Queste considerazioni sono state riprese e approfondite nella seconda *National Security Strategy* (2015), emanata nel corso del secondo mandato presidenziale di Obama. Nel titolo II del documento, intitolato "*Security*", viene ribadita la solida alleanza tra gli Stati Uniti e gli altri Paesi europei per mezzo del Patto Atlantico, e si afferma come la NATO si sia rinforzata, negli ultimi anni, per mezzo di nuovi accordi e grazie al contributo di alleati come i Paesi Scandinavi e Baltici. Inoltre, nel documento si afferma che gli Stati Uniti hanno la ferma intenzione di continuare a sviluppare il Patto Atlantico per garantire il miglioramento della sicurezza mondiale, in particolar modo in quei Paesi che ne hanno più necessità (National Security Strategy, 2015).

Nonostante i problemi legati alla gestione delle missioni militari dell'amministrazione Bush, la missione delle truppe ISAF in Afghanistan proseguiva e la NATO svolgeva il ruolo che gli Stati Uniti avevano affidato loro. In particolare, durante il primo mandato di Obama essi si occupavano di assistere il governo afgano nell'esercizio della sua autorità e permettevano alle truppe dell'*Afghan National Security Forces* di mantenere il controllo del territorio della nazione. I vertici della NATO erano consapevoli dell'importanza dei loro contingenti e concordavano con l'amministrazione statunitense sul ruolo che gli era stato assegnato, come è stato dichiarato alle celebrazioni del sessantesimo anniversario della fondazione del Patto Atlantico, tenutesi nell'aprile 2009 a Strasburgo e a Kehl⁵² (Sloan, 2010). La disponibilità della NATO sul territorio afgano sarà un elemento di supporto rilevante nelle decisioni che verranno prese da Obama, sia nel primo che nel secondo mandato. Il Presidente, infatti, nel decidere di rinforzare le truppe in Afghanistan con l'invio di nuovi contingenti, è stato convinto anche dalle diecimila truppe che la NATO avrebbe inviato a supporto dell'esercito statunitense. La strategia che Obama aveva sviluppato per gli Stati alleati in Afghanistan verteva su tre elementi principali di cui la NATO avrebbe dovuto occuparsi: il supporto al governo pakistano per incoraggiarlo a combattere gli elementi di Al-Qaeda presenti sul proprio territorio, un rafforzamento dei contingenti presenti in Afghanistan con l'arrivo di ulteriori truppe di supporto, lo sviluppo delle relazioni diplomatiche tra il Pakistan e l'Afghanistan, per sviluppare un maggiore coordinamento tra i due governi per la lotta contro i Talebani e il gruppo terroristico (Rynning, 2012). Inoltre, la NATO concordò con gli Stati Uniti il momento di pianificare il ritiro delle truppe dal territorio afgano, decidendo di terminare la missione ISAF sotto il comando del generale statunitense John F. Campbell e ritirando così parte delle truppe alleate, per iniziare nuove missioni di supporto all'esercito

⁵¹ Nella sezione intitolata "*Ensure Strong Alliances*" del titolo III della *National Security Strategy*, si afferma che: "*We are committed to ensuring that NATO is able to address the full range of 21st century challenges, while serving as a foundation of European security*"

⁵² In quell'occasione, i vertici della NATO hanno dichiarato: "*In Afghanistan we are helping build security for the Afghan people, protecting our citizens and defending the values of freedom, democracy and human rights*"

afghano che avrebbero aiutato i contingenti degli Stati Uniti ad attuare il passaggio del controllo militare all'ANSF e a pianificare il ritiro definitivo dal Paese.

3.4 Il primo mandato di Barack Obama (2009-2013)

3.4.1 L'aumento delle truppe sul territorio afghano

Dopo l'insediamento alla Casa Bianca, avvenuto nel gennaio 2009, Barack Obama ha ereditato una situazione di politica estera non facilmente risolvibile. Ciò è evidenziato, come detto in precedenza, dal viaggio in Afghanistan compiuto dal Vicepresidente Joseph Biden nei primi mesi di mandato. Nel processo di *decision making* riguardo alla guerra afghana, inoltre, Obama ha riscontrato delle difficoltà dovute alla difficile situazione degli Stati Uniti in quegli anni e alle ripercussioni che le sue decisioni avrebbero potuto avere in politica interna, in particolare nel rapporto con il Congresso. Il Presidente riteneva che l'opzione del generale McChrystal di aumentare le truppe presenti in Afghanistan fosse molto costosa non solo economicamente⁵³, ma anche politicamente e strategicamente. Egli voleva evitare che le guerre in politica estera potessero distogliere l'attenzione dell'amministrazione presidenziale dai temi di politica interna di cui Obama aveva promesso di occuparsi in campagna elettorale, come la legge sulle assicurazioni sanitarie, conosciuta come *Obamacare*⁵⁴, o la ripresa economica. In più, la scelta di incrementare le truppe in Afghanistan avrebbe avuto delle conseguenze anche nei rapporti con il Congresso e con l'opinione pubblica statunitense, dal momento che i democratici erano contrari a tale decisione. Già dai primi mesi di presidenza, dunque, Obama si ritrovava sotto pressione nel dover prendere una decisione che avrebbe portato a conseguenze pesanti sotto ogni aspetto, e che stava portando già delle critiche da parte di alcuni che ritenevano che ogni giorno perso per prendere una decisione avrebbe significato mettere maggiormente in pericolo le truppe statunitensi (Dorani, 2019). La difficile situazione presente in Afghanistan, tuttavia, rendeva il rinforzo delle truppe statunitensi inevitabile, e non permetteva di dare inizio all'organizzazione di un possibile ritiro dell'esercito dal territorio. In più, come detto in precedenza, Obama riteneva che la guerra in Afghanistan fosse un elemento estremamente rilevante nella lotta contro il terrorismo e nella sconfitta di Al-Qaeda. Per questo motivo, non avrebbe accettato un ritiro dal Paese senza aver ottenuto una sconfitta del gruppo terroristico sul territorio. Dunque, dopo mesi di discussioni e consultazioni con il proprio staff presidenziale, Obama definì la strategia da attuare in Afghanistan, esplicita nel discorso che il Presidente tenne a West Point alla fine del 2009. Nel discorso, Obama affermò che l'obiettivo principale in Pakistan e in Afghanistan continuava ad essere l'eliminazione di Al-Qaeda e dei suoi terroristi, e che per raggiungere questi obiettivi sarebbe stato necessario non solo impedire che il gruppo terroristico potesse creare una "zona

⁵³ I soldi spesi in politica estera per le guerre in Afghanistan e in Iraq avrebbero sottratto fondi potenzialmente utili per la ripresa dalla crisi del 2008

⁵⁴ Il nome completo della legge è *Patient Protection and Affordable Care Act* (2010)

sicura” nella regione, ma sarebbe stato necessario anche supportare il governo e la popolazione afghana affinché potessero essere in grado di difendersi autonomamente in futuro⁵⁵. Per il raggiungimento di quest’obiettivo, in quello stesso anno Obama mandò trentamila truppe dell’esercito degli Stati Uniti in Afghanistan, insieme a diecimila truppe inviate dalla NATO e dagli altri alleati, fino a raggiungere, nel corso del 2010, più di centomila unità. La presenza di rinforzi provenienti dalla NATO era una dimostrazione concreta del supporto che il Patto Atlantico aveva intenzione di fornire agli Stati Uniti, e fu un ulteriore elemento che convinse Obama a procedere con la propria decisione. Inoltre, si ebbe un incremento dei militari presenti all’interno dell’*Afghan National Security Forces* (ANSF): l’*Afghan National Army* superò centoquarantamila soldati, mentre l’*Afghan National Police* raggiunse quasi centoventimila unità. Questi dati dimostrano come Obama abbia acconsentito a seguire la linea proposta dai militari, in particolare McChrystal e Petraeus, e nell’assunzione di questa decisione un ruolo rilevante è stato svolto dall’ideologia del Presidente, secondo cui la guerra in Afghanistan sarebbe stata fondamentale per la sconfitta di Al-Qaeda. Inoltre, i fatti mostrano la presenza di un conflitto nelle convinzioni del Presidente e negli elementi che lo influenzarono nel processo decisionale, poiché egli non era completamente d’accordo con la strategia dei capi militari e, contemporaneamente al rinforzo delle truppe, stava cercando di aumentare sempre di più le prerogative dell’esercito afghano per renderlo autosufficiente e poter così diminuire la presenza statunitense sul territorio, come aveva richiesto il Presidente dell’Afghanistan Hamid Karzai. In una dichiarazione, infatti, Obama aveva affermato che la guerra in Afghanistan non sarebbe durata per sempre e, anzi, aveva intenzione di iniziare un ritiro parziale delle truppe statunitensi a partire dalla metà del 2011 (Collins, 2011).

Le conseguenze dell’intervento in Afghanistan non sono state positive come i generali statunitensi si aspettavano. Le prime truppe ad arrivare sul terreno afghano nel 2009 furono dirette a sedare gli attacchi insurrezionali dei Talebani nelle regioni dell’Helmand e del Kandahar, ma l’intervento durò più di quanto il generale McChrystal si aspettava, e questo impedì alle truppe statunitensi di agire in altre zone e proseguire a sconfiggere i Talebani in tempi brevi. In più, le truppe statunitensi non riuscirono ad essere supportate in maniera efficiente dai contingenti dell’ANSF, a causa dello scarso addestramento e della quantità ancora limitata di truppe, e dal governo di Karzai, a causa dell’alta corruzione denunciata in precedenza da Biden e da altri membri dello staff presidenziale. A complicare la situazione ci fu anche la decisione del presidente Obama di applicare in Afghanistan un intervento breve e limitato nel tempo, definito “*surge and drawdown strategy*”, poiché impediva al generale McChrystal di pianificare adeguatamente una strategia per combattere le insurrezioni dei Talebani sul lungo termine (Dorani, 2019). I primi mesi di mandato presidenziale di Obama hanno mostrato come l’indecisione in fase di *decision making*, causata dalla pressione esercitata dal Congresso e dalle divisioni presenti nello staff presidenziale, e la difficile situazione in Afghanistan abbiano portato ad un intervento che si è rivelato complicato e non risolutivo quanto l’alto comando militare statunitense pensava.

⁵⁵ Nel discorso di West Point, Obama ha dichiarato: “*We must deny Al-Qaeda a safe heaven. We must reverse the Taliban’s momentum and deny it the ability to overthrow the government. And we must strengthen the capacity of Afghanistan’s security forces and government, so that they can take lead responsibility for Afghanistan’s future*”

Nel periodo successivo, vi fu un evento che contribuì a cambiare radicalmente l'approccio del Presidente Obama alla guerra e le decisioni che vennero prese, ossia l'uccisione del leader di Al-Qaeda Osama Bin Laden, avvenuta il 2 maggio 2011 ad Abbottabad, in Pakistan. Come detto dal Presidente Obama nel discorso che egli tenne alla nazione la notte in cui Bin Laden fu assassinato, quest'evento ha rappresentato un punto di svolta della guerra e della lotta contro il terrorismo iniziata nel 2001⁵⁶. Nel suo discorso, Obama ricordò l'attacco terroristico dell'11 settembre, fece riferimento agli sforzi fatti per combattere il gruppo terroristico di Al-Qaeda dallo scoppio della guerra in Afghanistan e menzionò il supporto che il Pakistan ha fornito nell'operazione militare che ha condotto alla morte del suo leader. Anche quest'avvenimento, come quelli citati in precedenza, è stato rilevante nel processo decisionale che ha portato Obama a iniziare il ritiro delle truppe statunitensi dall'Afghanistan.

3.4.2 La pianificazione del ritiro dei soldati statunitensi dall'Afghanistan

A seguito dell'uccisione di Osama Bin Laden e dei deludenti risultati ottenuti dall'intervento pianificato nel 2009, il Presidente Obama iniziò a pensare di risolvere definitivamente la situazione in Afghanistan con un ritiro delle forze armate. Nella fase di pianificazione del ritiro delle truppe, un ruolo rilevante venne svolto dallo staff presidenziale, poiché Obama si consultò con Robert Gates, Hillary Clinton, David Petraeus e il Consigliere per la Sicurezza Nazionale Thomas Donilon, per avere più opzioni su come agire riguardo la ritirata delle truppe. Dopo aver stabilito il numero di soldati che sarebbe stato ritirato, ossia trentatremila, il Presidente aveva bisogno di pianificare le modalità con cui ritirare le unità dal territorio afgano. Il generale Petraeus propose al presidente un'opzione che prevedeva un orizzonte temporale di lungo termine e che avrebbe permesso alla maggior parte delle truppe di terminare la missione in Afghanistan entro il luglio 2012, mentre le restanti truppe, comprese tra cinquemila e diecimila unità, avrebbero lasciato il Paese nell'inverno dello stesso anno. Tuttavia, Obama rifiutò questa pianificazione, poiché aveva accettato di rinforzare i contingenti sul territorio afgano solamente per poter iniziare a pianificare un ritiro in tempi brevi, mentre questa strategia costringeva l'esercito statunitense a restare in missione per un arco di tempo troppo lungo. Il Presidente propose un'alternativa che avrebbe permesso a quindicimila truppe di lasciare l'Afghanistan per la fine del 2011, mentre le rimanenti diciottomila truppe avrebbero terminato la loro missione per la metà del 2012, ma tale opzione fu osteggiata dal generale Petraeus perché non gli avrebbe permesso di avere tempo a sufficienza per attuare la sua strategia militare. Robert Gates fu nuovamente colui che fece da mediatore tra le due posizioni, e propose una soluzione di compromesso secondo cui diecimila truppe sarebbero state ritirate a settembre 2011 e ventitremila sarebbero state ritirate per la metà del 2012. Inoltre, tra il 2011 e il 2012 si tennero due incontri internazionali che furono estremamente rilevanti per decidere il futuro dell'Afghanistan e della missione degli Stati Uniti sul

⁵⁶ Nel discorso alla nazione, Obama affermò: *“For over two decades, Bin Laden has been Al-Qaeda’s leader and symbol, and has continued to plot attacks against our country and our friends and allies. The death of Bin Laden marks the most significant achievement to date in our nation’s effort to defeat Al-Qaeda”*

territorio, in cui si discusse non solo della data che avrebbe segnato la fine dell'operazione militare, ma anche del passaggio al governo dell'Afghanistan del controllo totale della sicurezza nazionale del Paese. Nel dicembre 2011 si tenne a Bonn l'*International Conference on Afghanistan*, in cui gli Stati Uniti e gli alleati europei pianificarono la ricrescita dell'Afghanistan in termini economici, sociali e democratici, in un arco temporale di dieci anni⁵⁷. La seconda conferenza si tenne a Chicago nel maggio 2012, e si occupò prevalentemente di discutere le dimensioni, le prerogative e il supporto militare ed economico da fornire all'*Afghan National Security Forces* (Dorani, 2019). Per dimostrare la propria determinazione nel raggiungimento dell'obiettivo, nel 2012 il Presidente Obama ha compiuto un viaggio in Afghanistan, dove ha anticipato di voler completare il ritiro delle truppe dal territorio afgano nel 2014, anno in cui si sarebbe tenuto a Lisbona un vertice degli Stati Uniti con gli alleati della NATO (Rich, 2019). Nel vertice di Lisbona si ebbe anche la conclusione della missione dell'ISAF a guida della NATO, con la ritirata di un gran numero di truppe provenienti da nazioni alleate, per iniziare al suo posto una nuova missione di dimensioni molto più ridotte denominata *Resolute Support Mission*. Inoltre, in quell'occasione emerse il nuovo obiettivo che la NATO avrebbe dovuto portare a termine in Afghanistan: addestrare le truppe dell'ANSF per far sì che esse potessero prendere il totale controllo del territorio afgano entro la fine del 2014 e potessero occuparsi pienamente della sicurezza nazionale⁵⁸. Quello che il Presidente auspicava era che si potesse realizzare un accordo con il governo dell'Afghanistan secondo cui gli Stati Uniti si sarebbero occupati di eliminare le ultime fazioni terroristiche di Al-Qaeda e di preparare il passaggio di consegne del controllo militare del territorio al governo dell'Afghanistan. Come si vedrà nel corso della sezione successiva di questo capitolo, l'obiettivo di Obama si rivelerà irrealizzabile dal momento che, nonostante dal 2011 in poi le truppe in Afghanistan diminuirono sensibilmente, non sarà possibile per il Presidente effettuare il ritiro totale dal territorio. Al contrario, la situazione in Afghanistan costringerà i militari statunitensi a mantenere un costante controllo della zona, seppur con contingenti estremamente ridotti rispetto agli anni precedenti (Cutler, 2017).

Le decisioni prese da Obama nel corso dell'organizzazione del ritiro delle truppe statunitensi dall'Afghanistan presentano un elemento innovativo rispetto al passato. Il Presidente Obama, infatti, nell'assumere determinate decisioni per organizzare il ritiro delle truppe, ha preferito non assecondare le richieste e i suggerimenti provenienti dai capi militari e da David Petraeus, al contrario di quanto successo nel 2009 con la decisione di rinforzare i contingenti statunitensi presenti sul territorio afgano, e ciò è avvenuto per diverse ragioni. In primo luogo, nei due anni di presidenza vi era stata una maturazione politica di Obama, in particolare riguardo alla politica estera, per cui non vi era più quell'indecisione che aveva caratterizzato i primi mesi di presidenza e il Presidente era molto più fermo sulle proprie convinzioni ideologiche. In secondo luogo, il generale Petraeus godeva di grande prestigio e fama negli Stati Uniti, dovuti ai numerosi successi che egli aveva ottenuto in Iraq nel 2007 e che sperava di poter replicare anche sul territorio afgano. Tuttavia, i fatti accaduti negli anni successivi dimostrarono non solo che Petraeus

⁵⁷ Nella conferenza di Bonn si fece riferimento al periodo 2015-2024 definendolo "*the transformation decade*" (Dorani, 2019)

⁵⁸ Questo obiettivo era quello che inizialmente era stato richiesto dal Presidente dell'Afghanistan Hamid Karzai (Koprowski, 2011)

aveva sbagliato le proprie previsioni sulla guerra, ma anche che il gruppo dello staff presidenziale capeggiato dal Vicepresidente Biden aveva avuto ragione. Dunque, la posizione di prestigio di cui il generale godeva nei primi mesi del mandato presidenziale di Obama si è abbassata notevolmente, anche a causa del fatto che diversi sostenitori delle sue posizioni non erano più presenti all'interno dello staff presidenziale⁵⁹. Tutti questi elementi influenzarono notevolmente le modalità con cui Obama decise di iniziare la ritirata delle truppe in Afghanistan, e influì anche la consapevolezza di non poter più vincere la guerra nel modo in cui il Presidente si aspettava (Dorani, 2019).

3.5 Il secondo mandato di Barack Obama (2013-2017)

Alle elezioni presidenziali del 2012, Barack Obama sconfisse il candidato repubblicano Mitt Romney e divenne per la seconda volta Presidente degli Stati Uniti, ottenendo altri quattro anni di mandato in cui egli auspicava di proseguire con la strategia che stava attuando in Afghanistan. Tuttavia, nonostante dal 2011 sia effettivamente iniziato il ritiro delle truppe statunitensi dalla regione, vi furono degli avvenimenti che complicarono la missione sul territorio. Infatti, la presenza di diversi gruppi armati dei Talebani, l'avvio di nuovi attacchi terroristici a Kabul e nelle altre città sotto il controllo dell'ANSF, e la violenza dei nuovi attacchi dei Talebani alle postazioni alleate hanno impedito al Presidente di attuare il ritiro totale delle truppe dalla regione per la fine del 2014. Obama, dunque, decise di posticipare il ritiro definitivo dall'Afghanistan, influenzato anche dalle testimonianze degli ufficiali militari presenti sul territorio, i quali affermavano che i soldati dell'ANSF non erano ancora sufficientemente addestrati e autosufficienti per poter combattere contro i nuovi attacchi insurrezionali dei Talebani. Il Presidente, infatti, era fortemente intenzionato a mantenere gli impegni presi con i presidenti dell'Afghanistan Karzai e Ghani, e non era intenzionato a lasciare il territorio afgano senza aver prima preparato a sufficienza l'esercito nazionale ad affrontare eventuali nuove insurrezioni dei Talebani. Inoltre, un ritiro dall'Afghanistan in una situazione così sfavorevole agli Stati Uniti avrebbe avuto conseguenze molto negative in patria, dove il Congresso, a maggioranza repubblicana, aveva già dimostrato in passato di nutrire una forte ostilità verso l'esecutivo. Quest'eventualità non avrebbe solo causato critiche all'operato del Presidente da parte del Partito Repubblicano e dell'opinione pubblica, ma avrebbe anche portato a conseguenze negative per i democratici in vista delle elezioni di metà mandato del 2014 e delle elezioni presidenziali del 2016.

Ad influenzare la decisione di rimandare il ritiro dall'Afghanistan vi era anche l'ideologia del Presidente Obama, favorevole alla lotta non solo contro Al-Qaeda, ma anche contro altri gruppi terroristici che sarebbero potuti sorgere sul territorio. Ciò accadde con la nascita e lo sviluppo del gruppo terroristico

⁵⁹ Tra i sostenitori più rilevanti vi erano Stanley McChrystal, che nel 2010 era stato rimosso dal suo incarico di Comandante delle truppe statunitensi in Afghanistan, e Robert Gates, che nel 2011 terminò il suo incarico da Segretario della Difesa e fu sostituito da Leon Panetta (Dorani, 2019)

denominato ISIS-K⁶⁰, un sedicente ramo dello Stato Islamico dell'Iraq e del Levante (ISIL) creato per espandere l'area controllata dallo Stato Islamico negli Stati confinanti. Dopo la fondazione, avvenuta nel gennaio 2015, e il giuramento di fedeltà ad Abu Bakr al-Baghdadi, califfo dello Stato Islamico, l'ISIS-K iniziò il reclutamento di truppe sul territorio afghano tra i disertori dei contingenti militari dei Talebani, e nel giugno di quell'anno reclutò abbastanza soldati da poter conquistare parte del territorio dell'Afghanistan, in particolare nella provincia di Nangarhar, e iniziare il conflitto con i Talebani. Le truppe statunitensi, in quel periodo, stimarono che sul territorio afghano potevano essere presenti fino a tremila combattenti dell'ISIS-K, e aspettavano direttive da Washington su come affrontare questa nuova minaccia. Obama riteneva che lo sviluppo di questo gruppo terroristico nel Paese afghano avrebbe potuto minacciare gravemente il governo dell'Afghanistan e il resto del mondo, così come era stato per Al-Qaeda, e autorizzò le truppe statunitensi ad attaccare i contingenti dello Stato Islamico. A partire dalla metà del 2016, i combattenti dell'ISIS-K iniziarono a perdere sempre più terreno e truppe, a causa dei contrattacchi dei Talebani e dell'esercito degli Stati Uniti (Whitlock, 2021). Questo ridusse notevolmente la presenza di appartenenti a questo gruppo islamico in Afghanistan nell'arco di pochi mesi⁶¹, rendendolo meno pericoloso rispetto all'anno precedente, ma sempre presente sul territorio. La recrudescenza del conflitto contro i Talebani e l'arrivo dei gruppi armati dell'ISIS-K aveva portato il Presidente Obama a decidere non solo di rimandare il ritiro definitivo delle truppe, ma anche di diminuire il numero di soldati che avrebbero lasciato l'Afghanistan. Egli, infatti, aveva annunciato nel maggio 2014 che le diecimila truppe presenti sul territorio sarebbero rimaste per partecipare alle operazioni militari pianificate per la fine di quell'anno, e sarebbero state ritirate tra la metà del 2015 e la metà del 2016 per lasciare solamente un piccolo contingente nell'ambasciata statunitense di Kabul (Dorani, 2019).

Inizialmente sembrava che il Presidente Obama fosse riuscito nell'obiettivo che era stato prefissato nel 2009, con un passaggio delle prerogative militari dall'esercito statunitense all'*Afghan National Security Forces* e una diminuzione degli attacchi terroristici pianificati all'interno del territorio afghano da parte di Al-Qaeda. A partire dalla fine del 2015, tuttavia, i Talebani rafforzarono i contingenti superstiti in Afghanistan e ricominciarono gli attacchi d'insurrezione in diverse aree del Paese, mentre le minacce di attacchi terroristici in Europa e negli Stati Uniti aumentarono nuovamente d'intensità. Dunque, Obama, che, come detto in precedenza, riteneva che la guerra in Afghanistan fosse necessaria per la lotta contro il terrorismo e contro Al-Qaeda, si trovava impossibilitato a proseguire con la pianificazione del ritiro delle truppe, e fu costretto a diminuire nuovamente il numero di soldati che avrebbero fatto ritorno negli Stati Uniti. Nella prima metà del 2016 egli aveva affermato che avrebbe ridotto le truppe statunitensi presenti in Afghanistan a poco più di cinquemila unità, ma i contingenti dei Talebani sul territorio erano ancora troppo incombenti per permettere una tale manovra, e le rimanenti truppe alleate avrebbero corso il rischio di essere

⁶⁰ La denominazione ISIS-K deriva dalla provincia di Khorasan, dove il gruppo è stato fondato, che è una regione in cui sono presenti parti di Afghanistan e Pakistan

⁶¹ Nel 2017, gli Stati Uniti dichiararono che i combattenti dell'ISIS-K erano meno di un migliaio, contro gli oltre duemila presenti in Afghanistan nel 2015

sovrastate e di perdere la guerra. Obama, dunque, ridusse nuovamente il numero delle truppe che avrebbero lasciato la nazione afghana nel corso di quell'anno e, il 7 luglio 2016, annunciò la nuova pianificazione con un *President's Statement*. In questo annuncio, il Presidente Obama dichiarò che sarebbero rimaste in Afghanistan più di ottomila unità, e che questi contingenti avrebbero svolto principalmente due compiti: l'addestramento delle truppe afghane appartenenti all'ANSF, come concordato con il Presidente dell'Afghanistan Ghani, e lo svolgimento di operazioni di *counterterrorism* per eliminare gli ultimi gruppi di combattenti di Al-Qaeda che resistevano in Afghanistan, che era ancora l'obiettivo principale della missione sul territorio. Nell'assunzione di questa decisione vi era stato il supporto anche dello staff presidenziale, che aveva incoraggiato il Presidente ad agire in questa direzione. In particolare, Obama aveva ascoltato il generale John Campbell, il generale John Nicholson e il Segretario della Difesa Ashton Carter⁶². Il generale Campbell era stato in precedenza comandante in capo in Afghanistan, e affermò che le forze dell'ANSF non erano ancora in grado di prendere il controllo della nazione senza il supporto delle truppe statunitensi, e questa affermazione venne confermata anche dal generale Nicholson, il comandante in capo delle missioni sul territorio afghano in quel periodo. Il Segretario Carter appoggiò pubblicamente la decisione del Presidente Obama con le dichiarazioni che fece in una conferenza stampa con il Capo dello Stato maggiore congiunto Joseph Dunford, in cui si affermò anche che il Presidente Obama aveva intenzione di rendere le truppe presenti in Afghanistan più flessibili nei loro compiti (Cordesman, 2016).

Riguardo al primo obiettivo che Obama aveva stabilito, ossia l'assistenza e l'addestramento delle truppe afghane, il supporto degli Stati Uniti aveva portato l'ANSF ad aumentare i propri contingenti e a migliorare la loro efficienza sul territorio. Tuttavia, un ruolo cruciale all'intero delle forze di sicurezza afghane era svolto dai corpi di polizia, divisi in *Afghan National Police* (ANP) e *Afghan Local Police* (ALP), e, rispetto all'*Afghan National Security Forces*, questi due corpi sono stati trascurati nell'addestramento e nell'emissione di fondi da devolvere alle forze di sicurezza dell'Afghanistan. Questo li ha resi non solo più deboli, ma anche più corruttibili, e un alto livello di corruzione all'interno dei corpi di polizia avrebbe potuto causare ingenti danni alla sicurezza interna dell'Afghanistan, dal momento che essi rappresentano quasi la metà delle forze afghane⁶³. Riguardo al secondo obiettivo che Obama aveva stabilito, ossia le missioni di *counterterrorism*, il Dipartimento della Difesa spiegò nel dettaglio le missioni che l'esercito statunitense avrebbe dovuto affrontare nel *report* del luglio 2016, intitolato *Enhancing Security and Stability in Afghanistan*. In quest'occasione, il Segretario Carter affermò che le missioni statunitensi dei mesi successivi sarebbero state fondamentali per eliminare i gruppi terroristici non solo di Al-Qaeda, ma anche degli altri gruppi terroristici presenti nella regione come l'ISIS-K, e che queste missioni avrebbero avuto la partecipazione anche di seimila soldati provenienti dai contingenti della NATO (*ibid.*). Il supporto della NATO alla missione in Afghanistan, dunque, continuava ad essere un punto rilevante per la pianificazione

⁶² Il ruolo di Segretario per la Difesa, dopo il ritiro di Robert Gates (2006-2011), è stato ricoperto da Leon Panetta (2011-2013), Chuck Hagel (2013-2015) e Ashton Carter (2015-2017)

⁶³ L'*Afghan National Police* rappresenta il 41% del totale delle forze armate afghane, mentre l'*Afghan Local Police* ne rappresenta l'8% (Cordesman, 2016)

della strategia da parte del Presidente degli Stati Uniti, nonostante la missione principale dell'ISAF fosse terminata nel 2014. La presenza dei contingenti della NATO convinse Obama a rimandare il ritiro definitivo dall'Afghanistan, poiché egli riteneva che il dispiegamento di più uomini sul territorio avrebbe permesso di portare a termine le missioni militari in tempi più brevi e con maggiori successi.

La strategia di Obama attuata nel periodo del suo secondo mandato ebbe, tuttavia, delle conseguenze negative sull'Afghanistan, poiché divise il Paese in due aree distinte. Nella prima area, sotto l'influenza dell'esercito degli Stati Uniti e della NATO, la maggior parte della popolazione civile riteneva che nell'area opposta il resto degli afgani appoggiasse i Talebani, e li considerava per questo motivo ostili. Nella seconda area, sotto l'influenza dei Talebani, la popolazione riteneva che nell'altra area l'influenza degli eserciti occidentali avesse reso i civili afgani favorevoli ad una loro permanenza sul territorio, e per questo li considerava ostili a loro volta. Il conflitto instauratosi fra le due aree aveva contribuito a rendere ancora più violenta e sanguinosa la guerra sul territorio, in un periodo in cui il Presidente Obama era fortemente intenzionato a terminare le missioni statunitensi nel Paese e rendendo, dunque, la situazione ancora più complicata (Dorani, 2019).

Nel corso del suo secondo mandato presidenziale, dunque, vi furono diversi avvenimenti che costrinsero l'amministrazione Obama a rivedere i propri piani riguardo il ritiro dell'esercito statunitense dall'Afghanistan. Questa decisione fu influenzata principalmente dalle convinzioni ideologiche di Obama, secondo cui la guerra in Afghanistan fosse troppo rilevante per la lotta contro il terrorismo per poter ritirare le truppe in una fase di insurrezione dei Talebani, dalle convinzioni dello staff presidenziale, dal supporto delle truppe della NATO e dagli impegni che Obama aveva preso verso i Presidenti dell'Afghanistan Karzai e Ghani. L'obiettivo di Barack Obama per la guerra in Afghanistan era inizialmente di ritirare completamente le truppe per la fine del 2014, ma a luglio 2016, ad appena sei mesi dalla scadenza della sua presidenza, il Presidente annunciò che oltre ottomila truppe sarebbero rimaste in Afghanistan, e sarebbe spettato al successivo Presidente decidere come agire (*ibid.*).

3.6 Conclusione

Nel capitolo appena concluso ci si è posto l'obiettivo di analizzare quali siano stati i fattori che hanno influenzato le decisioni del Presidente degli Stati Uniti Barack Obama nella guerra in Afghanistan, nel corso dei suoi otto anni di presidenza. Il Presidente Obama, nell'assunzione delle decisioni riguardo alla guerra, si è interfacciato con diversi fattori tanto di politica interna quanto di politica estera, che hanno svolto un ruolo rilevante e hanno influenzato significativamente il processo di *decision making*.

Per prima cosa, in questo capitolo è stata analizzata l'ideologia del Presidente Obama, caratterizzata da una netta contrapposizione con quella del suo predecessore repubblicano George W. Bush e incentrata non solo sul multilateralismo delle relazioni internazionali tra gli Stati Uniti e le altre grandi potenze, ma anche sul dialogo costante con gli Stati alleati, e con quelli considerati nemici. Nella pianificazione di una

strategia per attuare le proprie convinzioni ideologiche, Obama ha spesso trovato davanti a sé l'ostacolo del Congresso, che è stato a maggioranza democratica solamente per i primi due anni del primo mandato presidenziale, e in cui il Partito Repubblicano ha sempre fatto una dura campagna di opposizione alle proposte democratiche. Un ulteriore elemento che è stato analizzato è stato lo staff presidenziale, le cui divisioni ideologiche e la difficoltà di Obama nel decidere a chi prestare maggiormente ascolto hanno contribuito a rendere la campagna in Afghanistan disordinata tanto dal punto di vista strategico quanto dal punto di vista pratico. In seguito, è stata analizzata l'influenza che il sistema internazionale ha avuto sulle decisioni prese dal Presidente Obama, concentrando l'attenzione nello specifico sul rapporto tra Obama e i due presidenti che hanno governato in Afghanistan negli otto anni di presidenza, ossia Karzai e Ghani, e sull'influenza che la NATO ha avuto sulla decisione di Obama prima di intervenire più pesantemente sul territorio afgano e poi di iniziare a pianificare il ritiro definitivo dall'area.

Successivamente è stato esaminato il primo mandato presidenziale di Barack Obama, prima con lo studio della scelta del Presidente di aumentare il numero di truppe presenti in Afghanistan per contrastare l'aumento degli assalti dei Talebani e mantenere più facilmente il controllo del Paese, poi con l'analisi della decisione di iniziare a pianificare il ritiro finale dell'esercito statunitense dal territorio. Infine, è stato analizzato il secondo mandato di Barack Obama, esaminando i fattori che hanno portato il Presidente a decidere di rimandare numerose volte il ritiro definitivo dell'esercito statunitense dall'Afghanistan, a causa degli attacchi insurrezionali dei Talebani, della nascita dell'ISIS-K e della debolezza delle forze armate afgane.

In conclusione, si può affermare che le azioni del Presidente Obama nel corso della guerra in Afghanistan siano state influenzate da diversi fattori. Oltre all'ideologia di Obama, incentrata sull'instaurazione di un multilateralismo nelle relazioni internazionali e sul dialogo tra gli Stati Uniti e gli altri Paesi, hanno svolto un ruolo rilevante il difficile rapporto del Presidente con il Congresso e le divisioni presenti all'interno dello staff presidenziale, in particolare quella tra il Vicepresidente degli Stati Uniti Joseph Biden e il generale David Petraeus. Inoltre, hanno svolto un ruolo rilevante nell'assunzione delle decisioni da parte di Obama alcune caratteristiche del sistema internazionale come il rapporto tra il Presidente degli Stati Uniti e il Presidente dell'Afghanistan, inizialmente conflittuale ma in seguito molto vantaggioso per entrambi gli Stati, e la NATO, di cui Obama nutriva grande fiducia e che teneva molto in considerazione nelle missioni che le truppe alleate svolgevano in Afghanistan.

Conclusione

Come esposto nell'introduzione, lo scopo di questo progetto di tesi è stato di individuare e analizzare i fattori che hanno influenzato il processo di *decision making* e le azioni del Presidente degli Stati Uniti nella guerra in Afghanistan. In particolare, ci si è posto l'obiettivo di rispondere alla seguente domanda: quali sono stati i fattori che hanno influenzato le azioni e le decisioni del Presidente degli Stati Uniti nella guerra in Afghanistan? Per rispondere a questa domanda, sono stati analizzati i mandati presidenziali di George W. Bush e Barack Obama, poiché le evidenti differenze negli elementi di politica interna ed estera hanno permesso di compiere un'analisi approfondita. Nell'attuazione di questo studio è stato utilizzato l'approccio analitico della *Foreign Policy Analysis*, ossia un settore della scienza politica che analizza la politica estera di un Paese tenendo conto della sua politica interna, seguendo l'articolo di Sergio Fabbrini e Amr Yossef (2015) intitolato "Obama's Wavering: US Foreign Policy on the Egyptian Crisis, 2011-2013" e pubblicato su *Contemporary Arab Affairs*. Questo progetto di tesi è stato sviluppato nel modo seguente: le azioni e le decisioni prese dai due presidenti sono state impiegate come variabile dipendente, mentre come variabili indipendenti sono state impiegate le ideologie dei presidenti e il sistema internazionale. Inoltre, in questo progetto di tesi sono state utilizzate le divisioni presenti all'interno dello staff dei due presidenti e il rapporto tra le istituzioni del governo statunitense come variabili intervenienti.

Nel primo capitolo si è svolta l'analisi del sistema politico e istituzionale degli Stati Uniti d'America, esaminando nello specifico l'evoluzione delle istituzioni che lo compongono e il rapporto tra di esse, con specifico riferimento all'organo esecutivo, ossia il Presidente, e all'organo legislativo, ossia il Congresso. In particolare, dopo aver compiuto un'esposizione generale delle caratteristiche del sistema statunitense, è stato analizzato come il ruolo del Congresso e del Presidente si sia evoluto nel tempo, con l'organo esecutivo che ha ottenuto sempre maggiori libertà di azione e maggiore indipendenza dall'organo legislativo grazie alle personalità e agli operati di presidenti che hanno governato nel corso dell'Ottocento e del Novecento, fino al termine della Guerra Fredda e allo sviluppo della presidenza imperiale di George W. Bush. In seguito, è stato analizzato il rapporto tra il Presidente e il Congresso in politica estera, in particolare dalla fine della Seconda Guerra Mondiale in poi, quando il ruolo degli Stati Uniti nel mondo è diventato sempre più rilevante. Da tale analisi è emerso come, nel periodo preso in esame, il Presidente abbia cercato sempre di più di aumentare le proprie prerogative in politica estera, scontrandosi molto spesso con il Congresso che, a partire dagli anni Settanta, ha cercato di arginare questi tentativi.

Nel secondo capitolo sono stati esaminati i mandati presidenziali di George W. Bush, con riferimento ai fattori che hanno influenzato le azioni del Presidente riguardo la guerra in Afghanistan. Come analizzato nel capitolo, le decisioni prese dall'amministrazione presidenziale nel conflitto afgano hanno subito l'influenza di diversi elementi, tanto in politica interna quanto in politica estera. La prima variabile indipendente analizzata in questo capitolo è stata l'ideologia del Presidente Bush, orientata principalmente alla lotta contro il terrorismo e all'esportazione della democrazia statunitense nel mondo. Per il rapporto tra il Presidente e il Congresso e lo sviluppo della Dottrina Bush in politica estera è stato rilevante l'attacco

terroristico dell'11 settembre 2001 per mano del gruppo terroristico di Al-Qaeda, che ha dato inizio alla guerra in Afghanistan e ha permesso al Presidente di ottenere sempre più consenso da parte dell'opinione pubblica e del Congresso. Con le elezioni di metà mandato del 2002, infatti, il Partito Repubblicano ha ottenuto la maggioranza in entrambe le Camere, dando così inizio alla presidenza imperiale di Bush, in cui egli ha potuto prendere la maggior parte delle decisioni senza consultare l'organo legislativo. Inoltre, sono state analizzate le convinzioni ideologiche dello staff presidenziale di Bush, la cui concordanza con l'ideologia presidenziale ha influenzato significativamente le decisioni prese riguardo al conflitto in Afghanistan. In seguito, si è proseguito con l'analisi della seconda variabile indipendente, ossia il sistema internazionale, esaminando la situazione in Afghanistan prima dell'attacco terroristico dell'11 settembre, in cui è stata esaminata l'ascesa dei Talebani e l'instaurazione del loro governo, il ruolo della NATO e il comportamento del Pakistan nel conflitto afgano e nei rapporti con gli Stati Uniti. Nel corso del primo mandato presidenziale, il rapporto favorevole con il Congresso, unito con l'ideologia del Presidente e del suo staff presidenziale, ha portato Bush a decidere di iniziare la *Global War on Terror* invadendo l'Afghanistan, in seguito all'attacco terroristico dell'11 settembre, per eliminare il gruppo terroristico di Al-Qaeda, a cui il governo dei Talebani offriva supporto. L'*Operation Enduring Freedom* portò in poco tempo ad un successo ma, nel periodo successivo, l'ideologia di Bush e del suo staff lo portò a prendere delle decisioni che, involontariamente, consentirono ai Talebani di organizzare nuove insurrezioni e di riconquistare alcune aree del Paese.

Nel terzo capitolo, infine, sono state analizzate le azioni e le decisioni prese riguardo la guerra in Afghanistan nel corso dei mandati presidenziali di Barack Obama. In questo caso, le differenze presenti nelle variabili indipendenti ed intervenienti rispetto alla presidenza Bush hanno portato, come esposto nel capitolo, a differenti decisioni prese dal Presidente democratico riguardo il conflitto afgano. Per prima cosa è stata analizzata l'ideologia di Obama, orientata verso il dialogo e la cooperazione con gli altri Paesi del sistema internazionale ed estremamente differente rispetto all'unilateralismo che aveva contraddistinto la presidenza di George W. Bush. Riguardo al rapporto di Obama con il Congresso, esso fu estremamente difficile, dal momento che il Presidente poté avere un governo unificato solamente per i primi due anni di presidenza. In seguito, infatti, il Partito Repubblicano conquistò prima la maggioranza alla Camera e poi anche al Senato, attuando una dura opposizione alle politiche democratiche e presidenziali. Un terzo elemento che complicò il processo decisionale di Obama fu la divisione presente all'interno del proprio staff presidenziale tra il gruppo capeggiato dal Vicepresidente degli Stati Uniti Joseph Biden e quello capeggiato dal generale David Petraeus, poiché Obama ascoltava le opinioni di entrambi i gruppi e aveva difficoltà nel decidere quale dei due assecondare maggiormente. Come per il capitolo precedente, anche in questo caso come seconda variabile indipendente è stato esaminato il sistema internazionale e, in particolare, è stato analizzato il ruolo della NATO e il rapporto che Obama ha avuto con i presidenti dell'Afghanistan che hanno governato nel corso dei suoi mandati presidenziali, ossia Karzai e Ghani. In seguito all'insediamento del Presidente Obama alla Casa Bianca, l'ideologia presidenziale, le divisioni presenti all'interno dello staff

presidenziale e il rapporto con il Congresso portarono un'esitazione in fase di *decision making*, terminata con la decisione di rafforzare le truppe presenti sul territorio afgano, ma con l'intenzione di iniziare il ritiro di esse dopo poco tempo. Infatti, nonostante il Presidente abbia preso questa decisione, essa era in conflitto con la promessa di aumentare le prerogative dell'*Afghan National security Forces* fatta in seguito alle dichiarazioni del Presidente Karzai, che aveva chiesto che il controllo dell'Afghanistan passasse interamente nelle mani dell'esercito afgano. L'occasione per iniziare ad organizzare il ritiro delle truppe si ebbe con l'uccisione del leader di al-Qaeda Osama Bin Laden, avvenuta nel 2011, ma le decisioni di Obama subirono nuovamente l'influenza delle divisioni presenti all'interno del suo staff, dal momento che il generale Petraeus fece una proposta che non incontrò l'approvazione del Presidente e del resto dello staff. Il punto di incontro si raggiunse con la mediazione di Robert Gates e portò ad una pianificazione che riscontrò notevoli difficoltà nell'applicazione pratica. Infatti, nel corso del secondo mandato presidenziale, Obama fu costretto numerose volte a rivedere le proprie decisioni e a rimandare l'abbandono definitivo dell'esercito statunitense dall'Afghanistan, in particolare a causa delle convinzioni ideologiche del Presidente, che riteneva che il conflitto afgano fosse fondamentale per la lotta contro il terrorismo e non intendeva abbandonare il territorio in un momento in cui vi era stato un aumento degli attacchi di Al-Qaeda alle truppe statunitensi e, in più, vi era stata la formazione del gruppo dell'ISIS-K. Anche il Congresso svolse un ruolo rilevante nell'assunzione della decisione di rimandare il ritiro delle truppe dall'Afghanistan, con la pressione che il Partito Repubblicano esercitò sull'esecutivo, dopo aver ottenuto la maggioranza in entrambe le Camere dell'organo legislativo con le elezioni di metà mandato del 2014.

L'analisi svolta nel secondo e nel terzo capitolo ha portato alla luce importanti considerazioni per questo progetto di tesi. In particolare, è emerso che una concordanza tra le variabili indipendenti ed intervenienti ha portato il Presidente ad assumere decisioni con maggiore facilità e tempestività. Questo è evidente nel caso di George W. Bush, in cui vi era una concordanza tra l'ideologia presidenziale e quella del proprio staff, dal momento che le voci discordanti non erano tenute in considerazione, e l'instaurazione della presidenza imperiale aveva reso il Presidente dominante rispetto al Congresso. Per quanto riguarda la seconda variabile indipendente, Bush riteneva che la struttura della NATO non fosse adatta per combattere la *Global War on Terror*, e decise per questo di non coinvolgerla in maniera rilevante nel conflitto in Afghanistan. Anche il comportamento dubbio del Pakistan, che offriva segretamente supporto ai Talebani, portò il Presidente a decidere di interrompere l'alleanza con la nazione pakistana nell'affrontare la guerra. Dunque, vi è una concordanza tra la variabile indipendente dell'ideologia presidenziale, favore ad un unilateralismo degli Stati Uniti nelle relazioni internazionali, e la variabile indipendente del sistema internazionale, e ciò ha portato ad una maggiore coerenza nelle decisioni prese dal Presidente e ad una maggiore rapidità nel processo di *decision making*.

Nel caso di Barack Obama, al contrario, all'interno dello staff presidenziale era presente una forte divisione ideologica tra i suoi membri, e l'ideologia presidenziale si trovava ad essere spesso in disaccordo con una di queste divisioni. In più, il rapporto conflittuale con il Congresso e la pressione esercitata dal

Partito Repubblicano rendevano il processo di *decision making* più difficile. Per quanto riguarda la seconda variabile indipendente, nonostante la NATO si fosse dichiarata disponibile a offrire maggior supporto in Afghanistan e Obama avesse deciso di aumentare le sue prerogative, il Presidente riteneva di dover mantenere fede agli impegni presi con i presidenti dell'Afghanistan Karzai e Ghani, che chiedevano un aumento delle prerogative affidate all'esercito afgano e che il controllo totale del territorio passasse all'*Afghan National Security Forces*, in modo che le truppe statunitensi potessero abbandonare la regione. Il rapporto tra Obama e i Presidenti dell'Afghanistan era in contrasto con l'ideologia presidenziale, secondo cui la guerra in Afghanistan era necessaria per la lotta contro il terrorismo e per cui il Presidente non intendeva abbandonare il territorio con una forte presenza di Al-Qaeda o di altri gruppi terroristici come l'ISIS-K su di esso. Questa discordanza tra le variabili ha portato ad un'indecisione nel processo di *decision making*, ad esitazioni e all'assunzione di decisioni che poi Obama fu costretto a rimandare. Dunque, questi fattori dimostrano che le variabili indipendenti ed intervenienti prese in considerazione influiscono notevolmente nel processo di *decision making* del Presidente degli Stati Uniti nel caso della guerra in Afghanistan, così come una loro eventuale concordanza o discordanza.

In conclusione, è possibile affermare che questa tesi ha permesso di individuare e analizzare diversi elementi che hanno influito sulle decisioni prese dal Presidente degli Stati Uniti nella guerra in Afghanistan, contribuendo alla letteratura esistente in materia e avvalorando la fondatezza dell'approccio analitico della *Foreign Policy Analysis*. Infatti, per poter compiere un'analisi completa e puntuale dei fattori che hanno influenzato le decisioni di Bush e Obama nel conflitto afgano è stato necessario analizzare tanto i fattori di politica interna quanto di politica estera.

Bibliografia

- Ali, T., *The Forty-Year War in Afghanistan: A Chronicle Foretold*, Verso, New York, 2021
- Ahmad, I., “The U.S. Af-Pak Strategy: Challenges and Opportunities for Pakistan”, in *Asian Affairs*, Vol. 37, 2010, pp. 191–209
- Arkin, W., “Obama, Trump, o Biden a Comandare è Lo Stato Profondo”, in *Limes*, 2020, pp. 101-107
- Auerswald, D., Saideman, S., *NATO in Afghanistan: Fighting Together, Fighting Alone*, Princeton University Press, Princeton, 2014
- Banerjee, S., Commuri, G., “A Strange and Bittersweet Relationship”, in *Journal of Asian Security and International Affairs*, Vol. 1, 2014, pp. 41-62
- Bapat, N., “A Game Theoretic Analysis of the Afghan Surge”, in *Foreign Policy Analysis*, Vol. 6, 2010, pp. 217-236
- Biddle, S., “Ending the War in Afghanistan”, in *Foreign Affairs*, Vol. 92, 2013, pp. 49-58
- Brands, H., *From Berlin to Baghdad America's Search for Purpose in the Post-Cold War World*, The University Press of Kentucky, Lexington, 2015
- Brogan, D., *Government of the People: A Study in the American Political System*, Harper & Brothers, New York, 1933
- Cohen, J., “The Impact of Modern Presidency on Presidential Success in the U.S. Congress”, in *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 7, 1982, pp. 515-532
- Collins, J., *Understanding War in Afghanistan*, National Defence University Press, 2011
- Cordesman, A., “The Obama Strategy in Afghanistan: Finding a Way to Win”, in *Center for Strategic and International Studies*, 2016, pp. 1-27
- Cordesman, A., “Transition in the Afghanistan-Pakistan War and the Uncertain Role of the “Great Power””, in *Center for Strategic and International Studies*, 2011, pp. 1-98
- Cotta, M., Della Porta, D., Morlino, L., *Scienza politica*, il Mulino, Bologna, 2001
- Crook, J., “The War Powers Resolution – A Dim and Fading Legacy”, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 45, 2012, pp. 157-172
- Crook, J., “U.S. Special Operations Personnel Raid Compound in Pakistan, Kill Osama Bin Laden”, in *American journal of international law*, Vol. 105, 2011, pp. 602–605
- Cutler, L., “President Barack Obama's Counterterrorism Strategy and Legacy: The Case of Afghanistan”, in *PS: Political Science & Politics*, Vol. 50, 2017, pp. 59-64
- Daalder, I., Lindsay, J., *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*, Brookings Institution, Washington D.C., 2003
- Dogan, S., “Making of Afghanistan: Karzai's Second Presidential Term and Obama's New Afghanistan Strategy”, in *USAK Yearbook of International Politics and Law*, Vol. 3, 2010, pp. 539-544
- Dolan, C., *In War We Trust: The Bush Doctrine and the Pursuit of Just War*, Routledge, New York, 2005
- Dorani, S., *America in Afghanistan: Foreign Policy and Decision Making from Bush to Obama to Trump*, I.B. Tauris & Co, London, 2019
- Edwards, G., King, D., *The Polarized Presidency of George W. Bush*, Oxford University Press, Oxford, 2007

- Emiliani, M., "L'Afghanistan dopo i Talebani", in *il Mulino*, Vol. 1, 2002, pp. 141-149
- Etzioni, A., *How Patriotic Is the Patriot Act? Freedom Versus Security in the Age of Terrorism*, Routledge, New York, 2005
- Fabbrini, S., *Addomesticare il principe*, Marsilio Editori, Venezia, 2011
- Fabbrini, S., "Anti-Americanism and U.S. Foreign Policy: Which correlation?", in *International Politics*, Vol. 47, 2010, pp. 557-573
- Fabbrini, S., *Compound Democracies: Why the United States and Europe Are Becoming Similar*, Oxford University Press, Oxford, 2008
- Fabbrini, S., La Raja, R., *I democratici americani nell'epoca di Barack Obama*, Solaris, Roma, 2010
- Fabbrini, S., *Politica comparata*, Editori Laterza, Urbino, 2008
- Fabbrini, S., *Sdoppiamento*, Editori Laterza, Bari, 2017
- Fabbrini, S., "The American System of Separated Government: An Historical-Institutional Interpretation" in *International Political Science Review*, Vol. 20, 1999, pp. 95-116
- Fabbrini S., Yossef A., "Obama's Wavering: US Foreign Policy on the Egyptian Crisis, 2011-2013", in *Contemporary Arab Affairs*, Vol. 8, 2015, pp. 65-80
- Felbab-Brown, V., "The Obama Administration's New Counternarcotics Strategy in Afghanistan: Its Promises and Potential Pitfalls", in *Brookings*, 2009
- Fiorina, M., "Il governo diviso negli Stati Uniti", in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1992
- Indurthy, R., "The Obama Administration's Strategy in Afghanistan", in *International Journal on World Peace*, Vol. 28, 2011, pp. 7-52
- Gall, C., *The Wrong Enemy: America in Afghanistan, 2001-2014*, Houghton Mifflin Harcourt, New York, 2014
- Gelb, L., "The Elusive Obama Doctrine", in *The National Interest*, 2012, pp. 18-28
- Gerges, F., "The Obama approach to the Middle East: the end of America's moment?", in *International Affairs*, Vol. 89, 2013, pp. 299-323
- Gideon, R., "Foreign Policy for Pragmatists", in *Foreign Affairs*, Vol. 100, 2021, pp. 50-56
- Hanagan, D., *NATO in the Crucible: Coalition Warfare in Afghanistan, 2001-2014*, Hoover Institution Press, Stanford, 2019
- Hendrickson, R., *Obama at War: Congress and the Imperial Presidency*, The University Press of Kentucky, Lexington, 2015
- Hendrickson, R., "War Powers in the Obama Administration", in *Contemporary Security Policy*, Vol. 31, 2010, pp. 204-224
- Hinckson Craig, B., "The Power to Make war: Congress' Search for an Effective Role", in *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 1, 1982, pp. 317-332
- Hoffmann, S., "The High and the Mighty", in *American Prospect*, Vol. 13, 2003
- Jacob, E., *American Security and the Global War on Terror*, Routledge, Abingdon, 2020
- Jensen, E., "Future War and The War Powers Resolution", in *Emory International Law Review*, Vol. 29, 2015, pp.

Johnsen, D., "The Lawyers' Law", in *Foreign Affairs*, Vol. 96, 2017, pp. 148-155

Kinkopf, N., "Inherent Presidential Power and Constitutional Structure", in *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 37, 2007, pp. 37-48

Knott, S., *Rush to Judgment George W. Bush, the War on Terror, and His Critics*, University Press of Kansas Lawrence, 2012

Kollman, K., *The American Political System*, W. W. Norton & Company, New York, 2016

Koprowski M., "Testing Obama's Withdrawal Timeline Hypothesis in Afghanistan.", in *The forum: a journal of applied research in contemporary politics*, Vol. 9, 2001, pp. 1-30

LaFeber, W., "The Rise and Fall of Colin Powell and the Powell Doctrine", in *Political Science Quarterly*, Vol. 124, 2009, pp. 71-93

Lamb, C., "Chronicle of a Defeat Foretold: Why America Failed in Afghanistan", in *Foreign Affairs*, Vol. 100, 2021, pp. 174-179

Landau M., Solomon S., Greenberg J., et al., "Deliver us from Evil: The Effects of Mortality Salience and Reminders of 9/11 on Support for President George W. Bush" in *Personality and Social Psychology Bulletin*, Vol. 30, 2004, pp. 1136-1150

Leffler, M., "The Foreign Policies of the George W. Bush Administration: Memoirs, History, Legacy", in *Diplomatic History*, Vol. 37, 2013, pp. 190-216

Lewis, D., "The Contemporary Presidency: The Personnel Process in the Modern Presidency", in *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 42, 2012, pp. 577-596

Lindsay, J., "George W. Bush, Barack Obama and the future of US global leadership", in *International Affairs*, Vol. 87, 2011, pp. 765-779

Luconi, S., *Il sistema istituzionale degli Stati Uniti d'America*, goWare, Firenze, 2018

Magri, P., *Il mondo di Obama. 2008-2016. L'America nello scenario globale*, Mondadori, Milano, 2016

Malkasian, C., *The American War in Afghanistan: A History*, Oxford University Press, Oxford, 2021

Marshall, B., "Presidential Success in the Realm of Foreign Affairs: Institutional Reform and the Role of House Committees", in *Social Science Quarterly*, Vol. 84, 2003, pp. 685-703

Mathews, J., "Present at the Re-Creation? U.S. Foreign Policy Must Be Remade, Not Restored", in *Foreign Affairs*, 2021

Mayer, J., "The Contemporary Presidency. Two Presidents, Two Crises: Bush Wrestles with 9/11, Trump Fumbles COVID-19" in *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 50, 2020, pp. 629-649

McCrisken, T., "Justifying Sacrifice: Barack Obama and the Selling and Ending of the War in Afghanistan", in *International Affairs*, 2012

Mearsheimer, J., "Bound to fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order", in *International Security*, Vol. 43, 2019, pp. 7-50

Middup, L., *The Powell Doctrine and US Foreign Policy*, Routledge, London, 2016

Milkis, S., & Rhodes, J., "George W. Bush, the Republican Party, and the "New" American Party System", in *Perspectives on Politics*, Vol. 5, 2007, pp. 461-488

- Moens, A., *The Foreign Policy of George W. Bush: Values, Strategy, and Loyalty*, Routledge, New York, 2017
- Neustadt, R., *Presidential Power and the Modern President: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, The Free Press, New York, 1990
- Nye, J., “Soft Power and American Foreign Policy”, in *Political Science Quarterly*, Vol. 119, 2004, pp. 255-270
- Nye, J., “The Rise and Fall of American Hegemony from Wilson to Trump” in *International Affairs*, Vol. 95, 2019, pp. 63-80
- Ornstein, N., Fortier, J., “Relations with the Congress”, in *Political Science and Politics*, Vol. 35, 2002, pp. 47-50
- Parmar, I., Miller, L.B., Ledwidge, M., *Obama and the World: New Directions in US Foreign Policy* Routledge, London, 2014
- Peake, J., Krutz, G., Hughes, T., “President Obama, the Senate, and the Polarized Politics of Treaty Making”, in *Social Science Quarterly*, Vol. 93, 2012, pp. 1295-1315
- Peters, M., “Declinism and discourses of decline: the end of the war in Afghanistan and the limits of American power”, in *Educational Philosophy and Theory*, 2021
- Peterson, P., “The President’s Dominance in Foreign Policy Making”, in *Political Science Quarterly*, Vol. 109, 1994, pp. 215-234
- Pfiffner, J., “Decision Making in the Obama White House”, in *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 41, 2011, pp. 244–62
- Powell, C., “U.S. Forces: Challenges Ahead”, in *Foreign Affairs*, Vol. 71, 1992, pp. 32-45
- Ragdsdale, L., Theis, J., “The Institutionalization of the American Presidency, 1924-92”, in *American Journal of Political Science*, Vol. 41, 1997, pp. 1280-1318
- Rashid, A., “How Obama Lost Karzai”, in *Foreign Policy*, Vol. 185, 2011, pp. 71-76
- Renshon, S., *National Security in the Obama Administration Reassessing the Bush Doctrine*, Routledge, New York, 2009
- Rhodes, E., “Transforming the Alliance: The Bush Administration’s Vision of NATO”, in *Connections*, Vol. 2, 2003, pp. 11-25
- Rich, W., *Looking Back on President Barack Obama’s Legacy Hope and Change*, Palgrave Macmillan, London, 2019
- Roule, T., “Restoring Momentum to U.S. Foreign Policy in the Wake of Afghanistan”, in *CSIS*, 2021
- Rudalevige, A., “A Majority is the Best Repartee: Barack Obama and the Congress, 2009-2012”, in *Social Science Quarterly*, Vol. 93, 2012, pp. 1272-1294
- Ryan, M., “War in countries we are not at war with: The war on terror on the periphery from Bush to Obama”, in *International Politics*, Vol. 48, 2011, pp. 364-389
- Rynning, S., *NATO in Afghanistan: The Liberal Disconnect*, Stanford University Press, Stanford, 2012
- Schultz, K., “Perils of Polarization for U.S. Foreign Policy”, in *The Washington Quarterly*, Vol. 40, 2017, pp. 7-28
- Serge, M., Woods, P., *Chaos americano. Nel cuore della crisi: Afghanistan e Iraq 2002-2004*, Contrasto Due, Roma, 2004
- Shendow, W. “An Analysis of Foreign Affairs Powers: A Perspective for The Public Administrator Based on the Iran-

Contra Affair”, in *Public Administration Quarterly*, Vol. 15, 1991, pp. 171-187

Simon, S., “Can the Right War Be Won? Defining American Interests in Afghanistan”, in *Foreign Affairs*, Vol. 88, 2009, pp. 130-137

Sloan, S., *Permanent Alliance? NATO and the Transatlantic Bargain from Truman to Obama*, New York, Continuum, 2010

Skinner, R., “George W. Bush and the Partisan Presidency”, in *Political Science Quarterly*, Vol. 123, 2008, pp. 605-622

Spini, D., Fontanella, M., *Il sogno e la politica da Roosevelt a Obama. Il futuro dell’America nella comunicazione politica dei democrats*, Firenze University Press, Firenze, 2008

Tankel, S., *With Us and Against Us: How America’s Partners Help and Hinder the War on Terror*, Columbia University Press, New York, 2018

Thurber, J., *Obama in Office*, Routledge, London, 2011

Tiersky, A., “Obama and NATO: Facing the Afghan Challenge and Russian Resurgence”, in *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 33, 2009, pp. 73–90

Unger, D., “The Foreign Policy Legacy of Barack Obama”, in *The International Spectator*, Vol. 51, 2016, pp. 1-16

Weissman, S., “Congress and War”, in *Foreign Affairs*, Vol. 96, 2017, pp. 132-145

Whitlock, C., *The Afghanistan papers: A Secret History of the War*, Simon & Schuster, New York, 2021

Wildavsky, A., “The Two Presidencies”, in *Trans-Action*, Vol. 4, 1966, pp. 7-14

Wood, B., *The Bush War on Terror and Presidential Foreign Policy Representation. Presidential Saber Rattling: Causes and Consequences*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012

Woodward, B., *Bush at War*, Simon & Schuster, New York, 2003

Woodward, B., *Obama’s Wars*, Simon & Schuster, London, 2011

Wulzer, P., *La dottrina Obama. La politica estera americana dalla crisi economica alla dottrina Trump*, Textus, L’Aquila, 2017

Documenti ufficiali

Dames & Moore v. Regan, 453 U.S. 654, 1981, ultimo accesso 30 marzo 2021, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/453/654/>

National Strategy for Combating Terrorism, settembre 2006, ultimo accesso 1 maggio 2021, <https://www.cbsnews.com/htdocs/pdf/NSCT0906.pdf>

National Strategy for Homeland Security, luglio 2002, ultimo accesso 2 maggio 2021, <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/nat-strat-hls-2002.pdf>

Raynes v. Byrd, 521 U.S. 811, 1997, ultimo accesso 1 aprile 2021, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/521/811/>

The Constitution of the United States of America, 4 marzo 1789, ultimo accesso 1 aprile 2021, <https://constitutioncenter.org/media/files/constitution.pdf>

The National Security Strategy of the United States of America, settembre 2002, ultimo accesso 29 aprile 2021, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63562.pdf>

The National Security Strategy of the United States of America, maggio 2010, ultimo accesso 25 maggio 2021, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

The National Security Strategy of the United States of America, febbraio 2015, ultimo accesso 27 maggio 2021, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf

The North Atlantic Treaty, 4 aprile 1949, ultimo accesso 2 maggio 2021, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/stock_publications/20120822_nato_treaty_en_light_2009.pdf

United States v. Curtiss-Wright Export Corp., 299 U.S. 304, 1936, ultimo accesso 1 aprile 2021, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/299/304/>

USA Patriot Act, 26 ottobre 2001, ultimo accesso 1 maggio 2021, <https://www.congress.gov/107/plaws/publ56/PLAW-107publ56.pdf>

War Powers Resolution, 7 novembre 1973, ultimo accesso 28 marzo 2021, <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title50/chapter33&edition=prelim>

Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer, 343 U.S. 579, 1952, ultimo accesso 1 aprile 2021, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/343/579/>

Sitografia

Baker, P., “How Obama Came to Plan for ‘Surge’ in Afghanistan, in *The New York Times*, 2009, ultimo accesso 27 maggio 2021, <https://www.nytimes.com/2009/12/06/world/asia/06reconstruct.html>

Cordesman, A., “One war we can still win”, in *The New York Times*, 2006, ultimo accesso 30 aprile 2021, <https://www.nytimes.com/2006/12/13/opinion/13cordesman.1.html>

Daniel, C., “Bush’s ‘imperial’ presidency”, in *Financial Times*, 2006, ultimo accesso 2 maggio 2021, <https://www.ft.com/content/d97b1b48-0c4f-11db-86c7-0000779e2340>

Davis, W., “The Unraveling of America”, in *Rolling Stone*, 2020, ultimo accesso 27 maggio 2021, <https://www.rollingstone.com/politics/political-commentary/covid-19-end-of-american-era-wade-davis-1038206/>

Desilver, D., “The polarized Congress of today has its roots in the 1970s”, in *Pew Research Center*, 2014, ultimo accesso 1 maggio 2021, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/06/12/polarized-politics-in-congress-began-in-the-1970s-and-has-been-getting-worse-ever-since/>

Ferguson, N., “Niall Ferguson on why the end of America’s empire won’t be peaceful”, in *The Economist*, 2021, ultimo accesso 26 maggio 2021, <https://www.economist.com/by-invitation/2021/08/20/niall-ferguson-on-why-the-end-of-americas-empire-wont-be-peaceful>

Goldberg, J., “The Obama Doctrine: the U.S. presidents talks through his hardest decisions about America’s role in the world”, in *The Atlantic*, 2016, ultimo accesso 24 maggio 2021, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>

Gregg, G., “George W. Bush: Foreign Affairs”, in *Miller Center*, ultimo accesso 30 aprile 2021, <https://millercenter.org/president/gwbush/foreign-affairs>

Harris, P., “President Obama’s Partisan Foreign Policy”, in *The National Interest*, 2016, ultimo accesso 27 maggio 2021, <https://nationalinterest.org/feature/president-obamas-partisan-foreign-policy-15019>

Jaffe, G., Ryan, M., “The U.S. was supposed to leave Afghanistan by 2017. Now it might takes decades”, in *The Washington Post*, 2016, ultimo accesso 20 maggio 2021, <https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2016/01/26/the-u-s-was-supposed-to-leave-afghanistan-by-2017-now-it-might-take-decades/>

Landler, M., “The Afghan War and the Evolution of Obama”, in *The New York Times*, 2017, ultimo accesso 27 maggio 2021, <https://www.nytimes.com/2017/01/01/world/asia/obama-afghanistan-war.html>

Landler, M., “U.S. Troops to Leave Afghanistan by end of 2016”, in *The New York Times*, 2014, ultimo accesso 25 maggio 2021, <https://www.nytimes.com/2014/05/28/world/asia/us-to-complete-afghan-pullout-by-end-of-2016-obama-to-say.html>

Mohamed, H., Allahoum, R., “Taliban enters Afghan presidential palace after Ghani flees”, in *Al-Jazeera*, 2021, ultimo accesso 6 giugno 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/8/15/taliban-continues-advances-captures-key-city-of-jalalabad>

Morini, M., “Il Presidente Obama il Congresso, e l’opinione pubblica come terzo attore”, in *Aspenia*, 2013, ultimo accesso 27 maggio 2021, <https://aspeniaonline.it/il-presidente-obama-il-congresso-e-lopinione-pubblica-come-terzo-attore/>

Sussman, D., “How Americans View the Afghan War”, in *The New York Times*, 2014, ultimo accesso 26 maggio 2021, <https://www.nytimes.com/2014/05/28/upshot/how-americans-view-the-afghan-war.html>

Wallsten, P., Montgomery, L., Wilson, S., “Obama’s evolution: Behind the failed ‘grand bargain’ on the debt”, in *The Washington Post*, 2012, ultimo accesso 27 maggio 2021, https://www.washingtonpost.com/politics/obamas-evolution-behind-the-failed-grand-bargain-on-the-debt/2012/03/15/gIQAHyyfJS_story.html

Weed, M., C., 2019, “The War Powers Resolution: Concepts and Practise”, in *Congressional Research Service.gov*, ultimo accesso 1 aprile 2021 <https://sgp.fas.org/crs/natsec/R42699.pdf>

Abstract

This thesis aims to analyze the elements that have influenced the decision-making process of the President of the United States in the war in Afghanistan. Although there were four presidents who faced the conflict in Afghanistan, which were George W. Bush, Barack Obama, Donald Trump and Joseph Biden, the focus of this dissertation will be only on the presidential terms of George W. Bush and Barack Obama. This choice is motivated by the important differences related to domestic and foreign elements and to the decisions taken by Bush and Obama, which allow to make a more complete analysis. The existence of different decisions within few years and in the same war demonstrate that there are several factors that influenced decisively the decision-making process of the President of the United States in the Afghan conflict. The question that this thesis attempt to answer is: which factors have influenced the actions and decisions that the President of the United States took in the war in Afghanistan? In order to find the answer, in this dissertation will be analyzed the terms of George W. Bush and Barack Obama, because the differences in domestic and foreign policy elements and in their final decisions allow to highlight clearly the importance of those factors in the decision-making process during the Afghan conflict.

The choice of the war in Afghanistan is motivated by the great influence that the conflict had on U.S. foreign policy, because Bush believed that it was a key point in the Global War on Terror and Obama declared that the Afghan conflict was a necessary war in the fight against terrorism, confirming how important it was for the presidential foreign policy agenda. Another reason for the choice of this topic is the relation to the currents events that happened in Afghanistan at the end of August 2021, when the last American troops left the country, completing the withdrawal process that began during the terms of Barack Obama. These events were debated for many months in recent times and have influenced significantly other Nations in Middle East and in the world.

Regarding to the methodology of the thesis, in this dissertation will be used the analytical approach of the Foreign Policy Analysis, a branch of political science that analyzes the foreign policy of a Country considering its domestic policy. As explained by Sergio Fabbrini and Amr Yossef (2015) in the article titled "Obama's Wavering: U.S. Foreign Policy on the Egyptian Crisis, 2011-2013," published in *Contemporary Arab Affairs*, this branch of political science connects domestic politics, conceptualized by Comparative Politics, and the international system, conceptualized by International Relations. According to the authors, President Obama's hesitations in the Egyptian crisis cannot be explained through models derived from International Relations theories, and the foreign policy results achieved by the United States are inevitably constrained by the two independent variables used in the article: the president's personality and the country's role in the international system. Following the work made by Fabbrini and Yossef, this dissertation will be structured as it follows: the dependent variable will consist of the actions of the two presidents in the Afghan conflict, while the two independent variables will be the ideologies of the presidents and the international system. In addition, two intervening variables will be taken into consideration for this thesis: the divisions in the staff of the two presidents and the relationship between the President and the Congress.

In the first chapter will be analyzed the U.S. political and institutional system, with the aim of defining the main organs that comprise it and the relationship between them. First of all, for this analysis will be provided a definition of the U.S. system, that is a federal union, and the reasons for developing this definition. The examination will be carried out by studying the first decades of U.S. institutional history, the Constitution, and the development of the system in its present form, in which there is a division of powers and a relationship of checks and balances that prevents institutions from having a total dominion over their prerogatives. Secondly, will be analyzed the relationship

between the two main organs of the institutional system, the President and Congress, highlighting how this relationship has changed throughout history and that this change happened principally due to an evolution of the presidential figure, who has gained increasing freedom of action thanks to the personalities and actions of presidents who ruled during the XIX and XX centuries, until the end of the Cold War. The need to include this chapter in the thesis project derive from the need to analyze the U.S. institutional system in order to understand the situations in which Bush and Obama made their decisions and acted. Since the thesis project analyzes the actions and decisions made by the two presidents regarding the war in Afghanistan, that is a foreign policy case, this chapter will contain a focus on the relationship between Congress and the president in this area in order to highlight how the relationship between the legislative and executive branches changed over time, leading up to the Bush presidency. In fact, it has been analyzed how the relationship between the executive and legislative institutions evolved relating to foreign policy, where the president has increasingly sought supremacy, particularly in the period following World War II, clashing very frequently with Congress.

In the second chapter will be analyzed the actions and decisions of George W. Bush in the war in Afghanistan during his two presidential terms. First of all, will be analyzed President Bush's ideology, which was primarily oriented on two main goals: the spread of the principles of U.S. democracy throughout the world and the fight against terrorism. For the development of this doctrine were crucial the changes that occurred in the aftermath of the September 11 terrorist attack, whereby the Bush presidency achieved the greatest possible consensus in Congress, and he was able to transform its presidency into an imperial one. It will also be analyzed the presidential staff, who played a significant role in the development of the Bush Doctrine and in which there were several ideological divisions that significantly influenced U.S. foreign policy. Secondly, it will be analyzed the influence that the International System had on the decisions made by President Bush, particularly focusing on how the Taliban came to power in Afghanistan and what role the United States played in this process, on NATO's thinking during the war and on Pakistan's position as one of the major regional actors for the war in Afghanistan. Then, it will be analyzed George W. Bush's first presidential term, examining the countermeasures that followed the 9/11 terrorist attack and the establishment of the National Security Strategy. In addition, it will be explained the early stages of Operation Enduring Freedom and the subsequent Taliban counterattack, showing how the mismanagement of Afghan territory by U.S. troops allowed Taliban militias to reorganize. At the end of the chapter, conclusively, will be analyzed George W. Bush's second presidential term, focusing on the most relevant domestic and foreign policy actions. Regarding to this chapter, it can be said that Bush's actions during the war in Afghanistan were influenced by several factors. In addition to the president's ideology, which focused on the export of U.S. democracy and in the fight against terrorism, the views of presidential staff members, especially those of Cheney, Rumsfeld, and Wolfowitz, played a significant role, as they agreed with the foreign policy vision of the Bush Doctrine. In addition, several elements of the international system, such as NATO, which Bush initially decided to not involve decisively in the war because he did not feel it was adequately prepared, and Pakistan, whose controversial behavior influenced Bush's decisions regarding its alliance with it, played a relevant role in President decision-making.

In the third chapter, will be analyzed the factors that have influenced U.S. President Barack Obama's decision-making process in the war in Afghanistan during his eight years as president. First of all, will be examined President Obama's ideology, which is in contrast with the one of his Republican predecessor, George W. Bush, and was focused not only on multilateralism of international relations between the United States and other major powers, but also on constant dialogue both with allied States and those considered enemies. When the President had to plan a strategy to

apply concretely his ideological convictions, he often found the obstacle of Congress, in which the Democratic Party had the majority for only the first two years of his first presidential term and in which the Republican Party always campaigned hard against Democratic proposals. An additional element that will be analyzed is the presidential staff, whose ideological divisions and Obama's difficulty in deciding which side consider most contributed to make more difficult the decision-making process of the President regarding the war in Afghanistan. Secondly, will be analyzed the influence that the international system had on the decisions made by President Obama, focusing specifically on the relationship between Obama and the two presidents who ruled in Afghanistan during his eight years in office, Hamid Karzai and Mohammad Ashraf Ghani Ahmadzai, and the influence that NATO had on Obama's decision first to intervene more heavily in Afghan territory and then to begin planning for a final withdrawal from the area. Then, will be analyzed Barack Obama's first presidential term, in the beginning with the study of the president's choice to increase the number of troops present in Afghanistan to counter the increase in Taliban assaults and to maintain control of the country more easily, then with the analysis of the decision to start to plan the final withdrawal of the U.S. military from the territory. At the end of the chapter, will be analyzed Barack Obama's second term, examining the factors that led the president to decide to postpone the final withdrawal of the U.S. military from Afghanistan numerous times, due to Taliban insurgent attacks, the rise of ISIS-K and the weakness of the Afghan military. Regarding to this chapter, it can be said that President Obama's actions during the war in Afghanistan were influenced by several factors. In addition to Obama's ideology, which focused on establishing multilateralism in international relations and dialogue between the United States and other countries, the President's difficult relationship with Congress and the divisions present within the presidential staff, particularly that between U.S. Vice President Joseph Biden and General David Petraeus, played a significant role. In addition, several features of the international system, such as the relationship between the President of the United States and the President of Afghanistan, which was initially adversarial but later very beneficial to both States, and NATO, in which Obama had great confidence and held in high regard in the missions that allied troops carried out in Afghanistan, played a significant role in Obama's decision-making.

The analysis carried out in the second and third chapters exposed important considerations for this thesis project. In particular, it emerged that a concordance between the independent and intervening variables leads the president to make decisions with greater ease. This is evident in the case of George W. Bush, where there was a concordance between the presidential ideology and the one of his staff, because discordant voices were not taken into account, and the establishment of the imperial presidency had made the president dominant even over Congress. Regarding the second independent variable, Bush believed that the NATO structure was not sufficiently evolved to combat the Global War on Terror, and therefore decided not to involve it in a significant way in the conflict in Afghanistan. The dubious behavior of Pakistan, which was secretly offering support to the Taliban, also led the president to decide to break the alliance with the Pakistani nation in dealing with the war. So, the independent variable of presidential ideology, favoring U.S. unilateralism in international relations, agrees with the independent variable of the international system, leading to greater consistency in the decisions made by the President and in the decision-making process.

In the case of Barack Obama, by contrast, there was an ideological division inside the presidential staff among its members, and presidential ideology was often in contrast with one of these divisions. In addition, the combative relationship with Congress and pressure from the Republican Party made the decision-making process even more difficult. Regarding to the second independent variable, although NATO had offered its willingness to provide more

support to American troops in Afghanistan and Obama had decided to increase the prerogatives of the Atlantic Pact in this regard, the President believed that he had to keep his commitments made to Afghanistan's Presidents Karzai and Ghani, who demanded an increase in the prerogatives delegated to the Afghan army and who asked the transition of the total control of the territory to the Afghan National Security Forces so that U.S. troops could start the withdrawal from the region. This second element was in contrast with the presidential ideology that the war in Afghanistan was necessary for the fight against terrorism, so Obama was not considering a withdrawal from the Afghan territory with a strong presence of al-Qaeda or other terrorist groups such as ISIS-K on the ground. This discordance between these variables led to a situation of hesitancy and indecision in the decision-making process, that forced the President Obama to rethink or postpone the plans made for a final withdrawal from Afghanistan. So, the independent and intervening variables taken into consideration greatly influence the U.S. president's decision-making process in the case of the war in Afghanistan, as well as any concordance or discordance between them.

In conclusion, it is possible to say that this thesis has made it possible to identify and analyze several elements that influenced the decisions taken by the President of the United States in the war in Afghanistan, contributing to the existing literature on the subject and confirming the reliability of the analytical approach of Foreign Policy Analysis. Indeed, in order to make a comprehensive analysis of the factors that influenced Bush and Obama's decisions in the Afghan conflict, it was necessary to analyze both domestic and foreign policy factors.