

di Pier Domenico Tortola

1. *Introduzione*

Gli eventi del 1989-91 hanno segnato la svolta più importante che la politica internazionale abbia conosciuto dalla fine della seconda guerra mondiale. La caduta del Muro di Berlino, la fine dei regimi comunisti in Europa centro-orientale e il crollo dell'Unione Sovietica hanno determinato la fine della contrapposizione tra est e ovest e inaugurato una nuova era nei rapporti tra gli stati. Alcuni elementi caratterizzanti della guerra fredda, tuttavia, sono sopravvissuti a questi cambiamenti. Tra di essi, un'attenzione particolare deve essere dedicata alla Nato (*North Atlantic Treaty Organization*).

La persistenza della Nato rappresenta oggi uno dei « rompicapo » per la disciplina delle Relazioni Internazionali. Il tentativo di spiegare la longevità di quello che a prima vista può essere considerato un « relitto » della guerra fredda, infatti, ha animato buona parte del confronto sviluppatosi negli ultimi anni tra gli studiosi delle alleanze. Due prospettive teoriche spiccano in questo dibattito. La prima è quella del realismo strutturale (o neorealismo) di stampo waltziano, il quale, dopo aver conseguito una posizione di primo piano nel campo delle Relazioni Internazionali nel decennio precedente il 1989, viene sempre più frequentemente accusato di scarsa rilevanza nell'era post-bipolare. La seconda prospettiva è rappresentata dal neoliberalismo istituzionale, un approccio nato nel settore dell'*International Political Economy* (Ipe) ma che ha trovato in seguito crescente applicazione anche negli studi centrati sulle questioni di sicurezza.

Benché sia il neorealismo che il neoliberalismo offrano spunti apprezzabili per l'interpretazione delle attuali relazioni euro-americane, nessuno di essi è in grado di fornire una spiegazione soddisfacente per il perdurare dell'Alleanza Atlantica dopo la fine della guerra fredda. Lo scopo di questo articolo è analizzare questi due approcci teorici, evidenziarne le debolezze e i punti di forza e sintetizzare questi ultimi nel quadro di una prospettiva alternativa. Più precisamente, prendendo le mosse dalla teoria dell'egemonia elaborata da Robert Gilpin, si presenterà qui un'interpretazione dell'odierna Nato come principale espres-

\* Ringrazio il professor Marco Cesa per i commenti alla prima versione di questo lavoro.

sione istituzionale del sistema egemonico americano. Questa visione sarà poi confrontata con le maggiori trasformazioni nella politica e nella strategia atlantica negli anni successivi alla fine del bipolarismo.

L'articolo è strutturato in tre parti. La prima è dedicata all'analisi e alla comparazione delle due visioni «tradizionali» della Nato. Dapprima verranno presentate le componenti fondamentali del paradigma waltziano e dell'approccio neorealista alla politica delle alleanze, il quale verrà applicato alle vicende atlantiche prima e dopo il 1989. Successivamente, sarà introdotto lo schema interpretativo neoliberale, e si farà uso della teoria dei regimi per gettare luce sulle relazioni tra alleati. Nella seconda sezione si tenterà di conciliare l'enfasi neorealista sui rapporti di forza con la tesi neoliberale che vede la trasformazione della Nato da alleanza di tipo tradizionale a istituzione per la gestione dei rapporti politici al proprio interno. Ciò sarà fatto nel quadro di una spiegazione di tipo egemonico dell'alleanza, basata sulla *leadership* degli Stati Uniti e sulla loro funzione di produttori del bene pubblico della sicurezza internazionale. Nell'ultima parte la visione gilpiniana della Nato sarà messa a confronto con l'evoluzione dell'alleanza negli ultimi anni. In particolare, si prenderanno in esame le linee guida politico-militari espresse nei Concetti Strategici del 1991 e del 1999.

## 2. Controllo o cooperazione? Il dibattito teorico tra il realismo strutturale e il neorealismo istituzionale

«Sono molti coloro a cui non piacciono i realisti. I realisti guardano al mondo così com'è, e la maggior parte della gente vorrebbe che il mondo, e le persone che lo popolano, fossero migliori»<sup>1</sup>. Queste parole di Kenneth Waltz illustrano, in modo tanto semplice da apparire quasi disarmante, una delle principali ragioni alla base del successo del neorealismo. Fin dalla pubblicazione, nel 1979, di *Teoria della politica internazionale*<sup>2</sup>, infatti, il realismo strutturale è stato considerato da molti studiosi come uno degli approcci più proficui per l'analisi scientifica delle relazioni internazionali.

In netto contrasto con le tendenze «riduzioniste» prevalenti nel periodo in cui essa fu formulata, la teoria di Waltz pone l'accento sul sistema internazionale come principale variabile indipendente nella spiegazione della politica mondiale. Secondo il politologo americano, il sistema internazionale è composto dalle unità interagenti (vale a dire gli stati) e dalla struttura che lega queste ultime fra di loro. La struttura, a sua volta, esercita alcune pressioni sul comportamento delle unità. In primo luogo, il principio ordinatore anarchico (ossia l'assenza di un'entità sopranazionale con potere coercitivo) spinge gli stati verso una costante ricerca della sicurezza<sup>3</sup>. In secondo luogo, la distribuzione internazionale della potenza si interpone tra l'anarchia e i comportamenti effettivi, operando così una riduzione significativa dell'insieme delle interazioni di sicurezza generato dalla struttura. Il sistema, insomma, *plasma* le interazioni statali attraverso la creazione di intervalli di comportamenti al cui interno andranno a situarsi, probabilmente, le scelte degli stati. Quanto all'esatta natura di ciascuna azione di politica estera, essa dipende da variabili di primo e secondo livello ed esula, quindi, dagli scopi dello schema interpretativo waltziano<sup>4</sup>.

Tra le interazioni statali a cui il neorealismo ha dedicato particolare attenzione, vi sono quelle che fanno capo alla politica delle alleanze. Nella tradizione neorealista, le alleanze

sono viste essenzialmente come aggregazioni di forza tra stati e rappresentano l'espressione più visibile del meccanismo dell'equilibrio di potenza (*balance-of-power*). Quest'ultimo indica la tendenza del sistema a costituirsi in blocchi che si controbilanciano a vicenda<sup>5</sup>. Secondo la prospettiva waltziana, ogni azione legata alla nascita, alla trasformazione e alla fine di un'alleanza dovrebbe essere interpretabile nei termini delle pressioni sistemiche illustrate in precedenza. Detto altrimenti, tali interazioni dovrebbero cadere all'interno dell'insieme di comportamenti indotti dalla struttura.

In generale, le interazioni relative alle alleanze influiscono sulla sicurezza statale in due modi. Da un lato, esse alterano l'entità della forza militare che può essere impiegata contro il nemico (sicurezza diretta). Dall'altro, esse agiscono sull'autonomia decisionale dei membri, in virtù di impegni formali più o meno vincolanti<sup>6</sup>. Così, ad esempio, la partecipazione a un'alleanza ha l'effetto di aumentare la sicurezza militare diretta di uno stato, mentre ne riduce la libertà d'azione in tutte le decisioni che riguardano l'alleanza stessa: dal *policy-making* ordinario alla scelta di entrare in guerra<sup>7</sup>. Com'è ovvio, il contrario accade quando uno stato esce da un'alleanza. Da queste premesse ci si dovrebbe attendere che, dato un certo contesto strutturale, la politica associativa di uno stato generi un *trade-off* positivo, o quantomeno neutro, tra la protezione ricevuta dall'alleanza e la conseguente perdita di autonomia. Quest'ipotesi sarà ora confrontata con il caso della cooperazione militare euro-americana durante e dopo la guerra fredda.

L'Alleanza Atlantica fu creata con il trattato di Washington del 4 aprile 1949 come istituzione per la difesa dell'Europa occidentale nei confronti di ciò che veniva giudicato un crescente pericolo sovietico. Nel corso dei suoi primi quattro decenni, la Nato è stata considerata, sia dai membri europei che dagli americani, uno strumento indispensabile per la sicurezza occidentale<sup>8</sup>. Tale visione trovava principale fondamento in cause di tipo sistemico. La struttura bipolare propria della guerra fredda creava incentivi differenti per gli Stati Uniti e per i paesi del Vecchio Continente. I primi costituivano uno dei due poli del sistema, e la loro sicurezza dipendeva prevalentemente dalla capacità di bilanciare la superpotenza avversaria preservando, al contempo, la propria posizione internazionale. Quanto agli stati europei, essi occupavano, in generale, una posizione intermedia nella scala della potenza internazionale: da un lato, essi erano troppo deboli perché le loro azioni potessero avere rilevanti effetti sistemici; dall'altro, essi erano abbastanza importanti da non poter essere ignorati né dagli Stati Uniti né dall'Unione Sovietica<sup>9</sup>. Le forze strutturali alle quali gli europei erano sottoposti, quindi, li spingevano ad allinearsi con una delle due superpotenze al fine di ottenerne protezione nei confronti della minaccia posta dall'altra. La scelta di entrare nella Nato, e le decisioni seguenti, dunque, potevano essere considerate coerenti con le esigenze di sicurezza sia degli Stati Uniti che degli stati europei. Per effetto dell'alleanza, i primi beneficiavano della *partnership* politica ed economica dell'Europa occidentale e impedivano all'Urss di acquisire il controllo del Vecchio Continente. Gli europei, dal canto loro, godevano della protezione militare americana contro la minaccia alle loro porte<sup>10</sup>. Se messa a confronto con questi guadagni in termini di sicurezza, poi, la perdita di autonomia decisionale conseguente all'entrata nell'alleanza non poteva considerarsi un grande sacrificio per nessuno dei membri. In ultima analisi, nel periodo compreso tra il 1949 e il 1989, il *trade-off* tra protezione e autonomia poteva considerarsi positivo, sia per gli americani che per gli europei<sup>11</sup>.

Con la fine della guerra fredda, diversi analisti (molti dei quali appartenenti alla tradizione realista) cominciarono a intonare il *requiem* per l'Alleanza Atlantica la quale, si sosteneva, non poteva sopravvivere al mutamento delle condizioni che ne avevano fornito la ragion d'essere. Nell'opinione di questi studiosi, dunque, la fine della Nato sarebbe stata solo una questione di tempo<sup>12</sup>. Con loro disappunto, tuttavia, tali previsioni non si sono avverate. Oltre a essere ancora in piedi, infatti, la Nato è oggi addirittura più grande di quanto lo fosse durante la guerra fredda, avendo accolto, nel 1999, tre ex satelliti sovietici (la Polonia, la Repubblica Ceca e l'Ungheria) tra i suoi membri<sup>13</sup>.

Agli occhi dei critici del realismo strutturale, tali sviluppi non sono altro che il sintomo di una profonda crisi di questa prospettiva teorica: con la sconfitta del blocco comunista, e in assenza di un'immediata minaccia alla sicurezza europea, il neorealismo non sarebbe più in grado di rendere conto dell'esistenza della Nato, e tanto meno del suo allargamento<sup>14</sup>. A una più attenta considerazione, tuttavia, tali argomenti si rivelano poco convincenti. Concentrandosi esclusivamente su variabili di primo e secondo livello o sulla mera osservazione per cui ogni guerra è seguita dallo smantellamento dell'alleanza vincitrice, queste analisi ignorano la supremazia delle variabili strutturali all'interno dello schema waltziano. Di conseguenza, il loro giudizio non può che essere, nella migliore delle ipotesi, solo parziale. In altri termini, per una valutazione soddisfacente del rendimento del modello neorealista nel caso della Nato dopo la guerra fredda è necessario ricorrere a un test di compatibilità strutturale come quello sopra condotto, e solo successivamente esaminare, se necessario, variabili di altro tipo.

Gli eventi accaduti tra il 1989 e il 1991 hanno causato, in primo luogo, una variazione fondamentale nel sistema di stati. Il collasso di uno dei due poli ha alterato, per la prima volta dalla fine della seconda guerra mondiale, la struttura internazionale, lasciando gli Stati Uniti in una posizione di assoluto predominio militare, economico e tecnologico<sup>15</sup>. Il sistema, dunque, è divenuto unipolare<sup>16</sup>. La principale conseguenza di tale alterazione è stata un cambiamento negli incentivi e nelle pressioni strutturali sugli attori politici internazionali. Essendo l'unica superpotenza nel sistema, gli Stati Uniti sono ora soggetti a minori pressioni rispetto a qualsiasi altro stato. Poiché la sicurezza americana non è minacciata da alcun pericolo permanente e paragonabile a quello sovietico, il solo incentivo che gli Stati Uniti ricevono dalla struttura è di preservare la propria posizione e continuare a dominare la politica internazionale il più a lungo possibile. Quanto al resto, in assenza di sfide credibili alla propria supremazia, gli americani possono persino permettersi una politica estera « capricciosa », e una politica interna più libera di definire i rapporti del paese con il resto del mondo<sup>17</sup>.

In linea generale, i membri europei della Nato occupano ancora una posizione intermedia nella scala di potenza. Di conseguenza, essi sono esposti a pressioni strutturali sostanzialmente differenti rispetto a quelle che incidono sugli Stati Uniti. Come qualche studioso ha osservato, l'incentivo principale per gli europei è di crescere, in modo da bilanciare (possibilmente ricorrendo a coalizioni alternative a quelle attuali) la potenza americana<sup>18</sup>. Ciò, tuttavia, richiederà un periodo di tempo piuttosto lungo. Le pressioni a cui le medie e piccole potenze del Vecchio Continente sono sottoposte nel breve termine sono decisamente meno definite. Se, da un lato, questi stati dovrebbero, in principio, essere allarmati dalla straordinaria potenza americana, dall'altro qualsiasi loro atteggiamento ostile nei confronti

degli Stati Uniti si risolverebbe, con ogni probabilità, in una politica auto-lesionista. In altre parole, anche accettando l'ipotesi di un *balancing* più o meno intenzionale come progetto di lungo termine per gli europei, il dilemma su cosa fare nel frattempo rimane.

La situazione diviene più chiara se si considerano le conseguenze che la scelta di restare nella Nato comporta, sia per gli Stati Uniti, sia per i loro alleati minori. Come è facile intuire, dato l'ampio spazio di manovra a disposizione degli americani, difficilmente tale scelta potrebbe andare a detrimento della loro posizione. Non solo: rimanendo nell'Alleanza Atlantica, gli Stati Uniti ottengono anche dei vantaggi notevoli. Infatti, anche se la loro sicurezza diretta è poco, o per nulla, influenzata dal contributo dell'alleanza, la loro superiorità politico-militare permette di utilizzare gli obblighi e i meccanismi istituzionali della Nato come strumenti di controllo nei confronti della politica estera degli europei<sup>19</sup>. Quanto a questi ultimi, se è vero che la loro sicurezza diretta risulta, in teoria, sensibilmente accresciuta dall'appoggio militare americano, la scomparsa del pericolo sovietico solleva forti dubbi riguardo al fine che questo enorme potenziale bellico dovrebbe servire. D'altra parte, il controllo americano dell'alleanza ha l'effetto di diminuire drasticamente l'autonomia decisionale degli alleati minori nelle questioni di politica estera e militare. Considerando tutto ciò, si può affermare che il *trade-off* tra protezione e autonomia risultante dalla scelta degli stati europei di rimanere nella Nato sembra essere, allo stato attuale, negativo.

Questa breve analisi suggerisce che l'utilità dello schema interpretativo neorealista in relazione al caso della Nato varia a seconda dei membri presi in considerazione. Se il comportamento americano sembra essere coerente con le pressioni risultanti dalla struttura unipolare, ed è quindi spiegabile nei termini della teoria waltziana, lo stesso non può essere detto per gli alleati europei. In primo luogo, gli insiemi di comportamenti premiati dalla struttura non sono più chiaramente identificabili come avveniva nel contesto bipolare. In secondo luogo, se si considerano le variazioni nell'autonomia degli stati europei, la loro scelta di rimanere nell'Alleanza Atlantica non appare in linea con la logica di massimizzazione della sicurezza descritta dal modello neorealista. In conclusione, benché la teoria waltziana non sia completamente invalidata dalla persistenza della Nato, essa incontra delle difficoltà nell'indicare i motivi che continuano a legare i paesi del Vecchio Continente alla Nato dopo la guerra fredda.

Di solito, l'*impasse* di un paradigma dominante ha come primo effetto l'apertura di uno spazio in cui si inseriscono teorie e ipotesi concorrenti e innovative, volte a rimpiazzare quello che è ritenuto un approccio ormai obsoleto. Così, diversi critici del (neo)realismo hanno visto nella persistenza della Nato l'occasione per far sentire la propria voce nell'ambito di un campo d'indagine da essi ancora poco frequentato come la sicurezza. È qui che entra in gioco l'istituzionalismo neoliberale, in particolar modo nella variante proposta da Robert Keohane<sup>20</sup>.

L'approccio neoliberale è stato sviluppato principalmente nel settore dell'*International Political Economy*, al fine di spiegare l'origine e la persistenza della cooperazione economica internazionale. A differenza dei liberali classici, i neoliberali affermano di condividere taluni assunti tipici della tradizione realista: essi concettualizzano gli stati come attori unitari, razionali ed egoisti, il cui comportamento è influenzato, prima di tutto, dalla natura anarchica del sistema internazionale<sup>21</sup>. Come i realisti strutturali, dunque, i teorici neoliberali credono che l'assenza di un potere coercitivo sopranazionale sia il maggiore ostacolo

sulla strada della cooperazione tra stati. Quest'argomentazione può essere illustrata utilizzando alcuni strumenti di base della teoria dei giochi. Keohane crede, infatti, di cogliere alcune dinamiche fondamentali delle relazioni economiche internazionali per mezzo di un dilemma del prigioniero come quello di seguito riportato.

		B	
		C	D
A	C	3; 3	1; 4
	D	4; 1	2; 2

Tavola 1

Come è noto, la configurazione di questo gioco fa della defezione (D) la strategia dominante per entrambi i giocatori<sup>22</sup>. Se giocato una sola volta, quindi, il dilemma del prigioniero non può che risolversi in una defezione mutua e, di conseguenza, in un risultato Pareto-subottimale per i due attori<sup>23</sup>. In assenza di un potere centrale, tale esito non può essere evitato neppure in seguito a un accordo in senso cooperativo (C). Infatti, poiché ognuno dei giocatori non può essere sicuro che il proprio avversario resisterà alla tentazione di defezionare (e ottenere in tal modo un *payoff* più alto), si sceglierà comunque di violare l'accordo per primi al fine di non essere «ingannati». Tradotto nei termini dell'Ipe, ciò significa che qualsiasi forma di cooperazione economica tra stati è ostacolata dal reciproco timore di subire la defezione del *partner*.

Posti di fronte alla persistenza della cooperazione economica internazionale nel corso degli anni '80, i teorici neoliberali hanno attribuito questo fenomeno alla presenza e al ruolo dei «regimi». Questi ultimi possono essere definiti come «complessi di principi, norme, regole e procedure decisionali impliciti o espliciti su cui convergono le aspettative degli attori in un determinato settore delle relazioni internazionali»<sup>24</sup>. Benché i regimi non debbano necessariamente essere formalizzati, essi si manifestano, il più delle volte, attraverso norme ben definite e istituzioni internazionali. Tre maggiori conseguenze sono ascrivibili ai regimi. Innanzitutto, essi alterano gli incentivi percepiti dagli stati, riducendo i costi della cooperazione (si pensi, ad esempio, ai costi di transazione) e aumentando quelli relativi alla defezione. In secondo luogo, i regimi favoriscono la creazione e lo scambio di informazioni tra i propri partecipanti. Il terzo, e più importante, effetto dei regimi è quello di rendere la defezione una strategia meno attraente, influenzando in senso cooperativo sia il comportamento di ogni stato che le sue aspettative circa le scelte degli altri stati<sup>25</sup>. Per comprendere appieno quest'ultimo punto è necessario considerare che la presenza di un regime esercita sul dilemma del prigioniero lo stesso effetto di una reiterazione del gioco per un numero indefinito di «partite». Questa ripetizione, a sua volta, dà origine a una sorta di super-gioco,

composto da una serie di sessioni, nel quale la cooperazione diviene la strategia dominante per entrambi gli attori. Ciò accade perché in ogni sessione, ciascun attore è impegnato a preservare la propria reputazione al fine di non perdere l'opportunità di cooperare, e ottenere così un buon risultato nelle interazioni future<sup>26</sup>. I regimi e le istituzioni internazionali, dunque, agiscono come variabili intervenienti poste tra la struttura e i comportamenti degli stati, e contribuiscono in maniera autonoma a plasmare la politica internazionale.

A partire dalla fine della guerra fredda, le tesi istituzionaliste hanno trovato crescente utilizzo nella spiegazione dei fenomeni di cooperazione anche in ambito militare. Come è facile intuire, un'attenzione particolare è stata prestata all'Alleanza Atlantica, e al suo ruolo di istituzione di sicurezza in epoca post-bipolare. Secondo i teorici dei regimi, con il crollo dell'Unione Sovietica e la fine dello scontro tra i blocchi, le relazioni di sicurezza interne alla comunità occidentale sono tornate a somigliare a un dilemma del prigioniero. In questo gioco, le strategie di cooperazione corrispondono ad atteggiamenti e politiche estere pacifiche, mentre la defezione può indicare comportamenti che vanno dalla mancanza di coordinamento in ambito militare alla più aperta ostilità, fino all'aggressione vera e propria<sup>27</sup>. Nella visione neoliberale, la propensione alla defezione propria del dilemma è eliminata (o se non altro fortemente ridotta) dall'esistenza di un regime di sicurezza euro-atlantico, la cui prima espressione istituzionale è la Nato<sup>28</sup>.

In quanto istituzione di sicurezza, l'Alleanza Atlantica fornisce ai propri membri regole, procedure e organi per lo scambio di informazioni, per la consultazione reciproca e per il coordinamento della formulazione e dell'attuazione delle decisioni, rendendo così la collaborazione politico-militare più facile e meno costosa<sup>29</sup>. Oltre a modificare gli incentivi alla cooperazione e alla defezione, il regime di sicurezza occidentale stabilisce dei modelli comportamentali e dà origine a precise aspettative riguardo alle interazioni dei partecipanti<sup>30</sup>. Come è noto, ognuna di queste funzioni veniva svolta dall'Alleanza Atlantica anche durante la guerra fredda — facendo della Nato un'eccezione tra le istituzioni dello stesso tipo. La novità sta nel cambiamento dello scopo ultimo dell'alleanza. Se durante l'era bipolare la Nato era volta soprattutto a difendere l'Europa occidentale dalla minaccia sovietica, dalla fine della guerra fredda essa è stata prima di tutto finalizzata a prevenire conflitti di vario tipo, e ad assicurare la stabilità nel Vecchio Continente<sup>31</sup>.

Se interrogati sull'opportunità di creare una nuova istituzione che si faccia carico delle sfide poste all'Europa e all'occidente nel suo complesso, i neoliberali rispondono che il mantenimento di un'istituzione già esistente è di gran lunga più conveniente. La creazione *ex novo* di un regime di sicurezza, infatti, richiederebbe la stipulazione di nuovi accordi e il sostenimento di nuovi costi di messa in opera<sup>32</sup>. In aggiunta a ciò, vi è chi fa notare che l'Alleanza Atlantica presenta il vantaggio di avere un apparato istituzionale ben rodato e affidabile, nonché facilmente adattabile alle nuove condizioni esterne<sup>33</sup>. È da sottolineare, infine, che la Nato è anche un'organizzazione ampia e radicata, i cui appartenenti hanno sia l'interesse a resistere al cambiamento che la capacità di influenzare le decisioni dei rispettivi governi in tal senso<sup>34</sup>.

Se interpretata in chiave neoliberale, la longevità della Nato sembra dunque pienamente comprensibile. La persistenza dell'Alleanza Atlantica risponde, infatti, agli interessi di tutti i suoi membri tradizionali, i quali possono beneficiare di un ambiente internazionale pacifico, evitando così di incorrere nell'inquietante scenario di un «ritorno al futuro» nel con-

tinente europeo<sup>35</sup>. La prospettiva istituzionale, inoltre, sembra in grado di spiegare sia l'allargamento del 1999 che l'entusiasmo con il quale molti degli ex satelliti sovietici avanzano la propria richiesta di adesione all'alleanza. Per questi paesi, l'affiliazione alla Nato rappresenta un'occasione di sviluppo politico ed economico, e la possibilità di divenire parte integrante dell'ordine occidentale<sup>36</sup>. Nella visione neoliberale, insomma, l'Alleanza Atlantica non è altro che l'espressione istituzionale di una comunità internazionale «matura», la quale ha imparato a coesistere pacificamente nonostante le insidie del sistema anarchico. Così definita, la Nato sembra non avere alcuna data di scadenza. Al contrario, l'attività dell'alleanza si protrarrà fintanto che gli interessi dei suoi membri saranno centrati sul mantenimento della sicurezza comune.

Con la sua attenzione nei confronti della possibilità di cooperazione in un ambiente per propria natura conflittuale, il neoliberalismo rappresenta sicuramente un approccio suggestivo alla politica post-bipolare in Europa — nonché alle relazioni internazionali nel loro complesso. Tuttavia, considerare la Nato come la controparte militare di quelle istituzioni economiche (come l'Organizzazione Mondiale per il Commercio e il Fondo Monetario Internazionale) preposte al raggiungimento di fini generali di prosperità è in qualche modo fuorviante. La teoria dei regimi, infatti, sembra sottovalutare alcune differenze cruciali tra il comportamento economico e la sfera politico-militare. Di conseguenza, essa sopravvaluta le possibilità di cooperazione in quest'ultimo settore.

Come si è visto in precedenza, la tesi di fondo della prospettiva neoliberale è che i regimi svolgono le stesse funzioni di una reiterazione a tempo indeterminato del dilemma del prigioniero. Mentre tale ragionamento sembra convincente per la sfera commerciale o per quella monetaria, esso rivela alcune debolezze se traslato nel campo degli affari militari. Innanzitutto, nei «giochi» di sicurezza una singola defezione può risultare molto più dannosa per chi la subisce di quanto lo sia nei «giochi» economici. Di fronte al rischio di subire i danni derivanti dalla defezione altrui, quindi, un attore razionale sceglierà, con ogni probabilità, di rinunciare ai possibili guadagni di lungo termine, e violare per primo l'accordo cooperativo. Inoltre, ciascun giocatore potrebbe essere più tentato da un singolo e grande guadagno che dalla prospettiva di una cooperazione costante, ma non molto remunerativa. In termini più generali, al fine di prevedere l'esito di un dilemma del prigioniero reiterato, è necessario considerare i *payoffs* assoluti accanto a quelli relativi. Anche a seguito dell'alterazione dei *payoffs* risultante dall'introduzione del regime, infatti, il risultato Cd di ciascun giocatore può rimanere tanto basso da lasciare l'eventuale «vittima» senza la possibilità di punire il proprio avversario — o addirittura di continuare a giocare — nella sessione successiva<sup>37</sup>.

Certo, si potrebbe sostenere che nessun paese sarebbe capace di raggiungere risultati così alti attraverso un'unica defezione. Ma anche assumendo che ciò sia vero, si deve ribattere che è relativamente facile ottenere *payoffs* molto elevati attraverso forme di defezione meno estreme dell'aggressione vera e propria<sup>38</sup>. A loro volta, tali guadagni possono essere abbastanza grandi da alterare in modo significativo il rapporto di forza tra i giocatori, cambiando la configurazione stessa del gioco in favore di chi defeziona. In un caso del genere, il dilemma del prigioniero iniziale sarebbe sostituito da un gioco di altro tipo. La conseguenza di tale possibilità è che ciascun giocatore tenderà da subito alla defezione, cercando di evitare, allo stesso tempo, che l'avversario «tradisca» per primo. Gli effetti benefici del

regime internazionale sarebbero, quindi, cancellati, e il gioco finirebbe con una defezione reciproca.

Come dovrebbe essere oramai chiaro, lo scopo di queste considerazioni non è quello di criticare il principio secondo il quale la reiterazione indefinita del dilemma del prigioniero produce cooperazione. Ciò che si contesta, piuttosto, è l'uso che i teorici neoliberali fanno del gioco del prigioniero per spiegare i fenomeni di cooperazione nel campo della sicurezza. In settori «sensibili» come quello militare, la selezione del tipo di gioco che si sta giocando e l'esistenza stessa di una «lunga ombra del futuro» dipendono in larga misura dalle azioni degli stessi giocatori. Nelle relazioni di sicurezza, quindi, la possibilità di una vera reiterazione — nel senso inteso dai teorici dei giochi — è fortemente in dubbio.

Una volta criticata la proposizione di base della teoria dei regimi di sicurezza, tutto l'apparato teorico dell'approccio istituzionale al caso della Nato risulta indebolito. L'Alleanza Atlantica non può essere vista come l'espressione di un regime di sicurezza semplicemente perché quest'ultimo sarebbe troppo difficile da costruire e mantenere. Dopotutto, quest'argomentazione trova conferma nel vasto numero di presunti regimi di sicurezza (dai trattati bilaterali ai più sofisticati sistemi di sicurezza collettiva) che hanno finora fallito nei loro compiti di pace. Gli studiosi che si riconoscono nella corrente neoliberale troverebbero senz'altro qualche difficoltà nello spiegare l'eccezione della Nato per mezzo dei soli strumenti concettuali dell'istituzionalismo.

In conclusione, né il neorealismo waltziano né la teoria neoliberale sono in grado di fornire una spiegazione soddisfacente della persistenza della Nato dopo la fine del sistema bipolare. Ciò di cui si ha bisogno, dunque, è un approccio alternativo che permetta di ovviare ai limiti di queste due prospettive preservandone, al contempo, i punti di forza. Il tentativo di giungere a tale compromesso sarà compiuto nelle pagine che seguono.

### 3. *Egemonia e beni pubblici: verso una sintesi gilpiniana?*

Sebbene gli studi di matrice neoliberale sull'Alleanza Atlantica non siano molto persuasivi sul versante teorico e concettuale, a essi vanno riconosciuti degli importanti meriti. Grazie al loro atteggiamento nei confronti della politica delle alleanze, i teorici dei regimi hanno saputo evidenziare un cambiamento sostanziale avvenuto nella natura della Nato, il quale è tuttora alquanto trascurato dalle analisi realiste. Come fanno notare Celeste Wallander e Robert Keohane, l'attuale Nato è interpretabile più come un'«istituzione inclusiva per la gestione della sicurezza» (*security management institution*) che come un'alleanza tradizionale<sup>39</sup>. Detto altrimenti, i vecchi, i nuovi, e i futuri membri vedono l'Alleanza Atlantica come uno strumento per la promozione della stabilità internazionale (o regionale) piuttosto che come un mezzo di difesa contro un pericolo esterno. Come suggerito dagli istituzionalisti, dunque, la politica post-bipolare nel Vecchio Continente ha le sembianze di un dilemma del prigioniero, nel quale i membri della Nato cooperano. Si è visto sopra, tuttavia, come la spiegazione neoliberale basata sui regimi e sulla ripetizione del gioco sia poco convincente. Per formulare un modello alternativo che renda conto del successo della Nato dopo la guerra fredda è necessario rivolgere nuovamente l'attenzione alla teoria dei giochi e vedere se un esito cooperativo possa scaturire da meccanismi differenti dalla reiterazione.

Come si è detto, una delle ragioni alla base della difficoltà a cooperare nel dilemma del prigioniero a sessione singola è l'assenza di un potere centrale. In ambiente anarchico, ciascun giocatore preferisce seguire la propria strategia dominante di defezione e tentare di ottenere il massimo risultato possibile anche in presenza di un accordo in senso cooperativo. Al contrario, la prospettiva di una punizione automatica ed efficace per chi defeziona può produrre una stabile cooperazione. Poiché ogni giocatore sa che nel caso di defezione unilaterale i propri guadagni sarebbero resi nulli da una severa punizione, si riterrà più conveniente optare per una strategia di cooperazione. Una punizione assicurata per ogni potenziale «imbrogliatore» si traduce in una garanzia di protezione per tutti gli attori del gioco. Nell'ambito della politica interna, questo ruolo di garanzia è svolto dallo stato, le cui principali funzioni sono quella di difendere i propri cittadini e far valere i contratti tra essi stabiliti. Nella politica internazionale, la protezione può essere fornita esclusivamente da un soggetto il quale, benché formalmente uguale a tutti gli altri, non gioca, di fatto, il loro stesso gioco. Affinché si raggiunga la cooperazione internazionale, dunque, è necessaria la presenza di un singolo stato che abbia sia la capacità che la volontà di svolgere le funzioni di protettore/punitore. Inoltre, considerata la sovranità degli stati protetti, è necessario che questi ultimi trovino conveniente sottoporsi alla copertura fornita dalla grande potenza. Nel resto di questa sezione si tenterà di leggere le relazioni transatlantiche alla luce del modello appena esposto, ricorrendo alla cosiddetta teoria dell'egemonia.

Una delle versioni più note e fortunate della teoria dell'egemonia è stata formulata nel 1981 da Robert Gilpin, come spiegazione realista del mutamento politico internazionale<sup>40</sup>. Secondo Gilpin, le relazioni fra stati seguono dei cicli regolari definiti dall'ascesa, supremazia e declino di potenze egemoniche. Oltre a essere l'attore internazionale preponderante dal punto di vista militare, l'egemone gilpiniano controlla e mantiene un sistema internazionale che è plasmato secondo le proprie preferenze, e dal quale esso ottiene certi vantaggi<sup>41</sup>. Come è facilmente comprensibile, il concetto gilpiniano di sistema differisce sostanzialmente da quello elaborato da Waltz. Per Gilpin, un sistema internazionale è composto da un insieme di unità le quali sono coinvolte in interazioni regolari come, ad esempio, le relazioni diplomatiche, le guerre, l'interdipendenza economica e le influenze culturali. Il sistema gilpiniano, inoltre, è caratterizzato da una qualche forma di controllo derivante innanzitutto dalla distribuzione della potenza, ma anche dal prestigio internazionale e da una serie di norme che regolano le relazioni tra gli stati<sup>42</sup>.

Il primo attributo di un ordine egemonico è un vasto differenziale di potenza tale da favorire un unico stato su tutti gli altri<sup>43</sup>. Poiché l'egemonia emerge, di norma, da una guerra di vaste dimensioni tra uno sfidante in ascesa e uno stato dominante in declino, la superiorità dell'egemone risulta anche ampiamente riconosciuta all'interno del sistema stesso<sup>44</sup>. Una volta raggiunto uno stato di equilibrio, lo stato dominante tenta di modellare il sistema internazionale secondo i propri interessi. Tali interessi, a loro volta, derivano in buona parte dalle caratteristiche e dalla politica interna dell'egemone. Ovviamente, l'egemone ottiene benefici politici, militari ed economici dal controllo e dalla gestione del sistema. D'altra parte, esso deve sostenere i costi necessari al funzionamento del sistema stesso. La maggior parte di questi costi concerne la produzione di beni collettivi<sup>45</sup>.

Nella sua opera sul comportamento dei gruppi, Mancur Olson definisce un bene collettivo (o pubblico) come «un qualsiasi bene tale che, qualora un qualsiasi individuo  $X_i$  in un

gruppo  $X_1, \dots, X_i, \dots, X_n$  ne faccia uso, non sia possibile impedire l'accesso al medesimo bene agli altri membri dello stesso gruppo»<sup>46</sup>. Sia la non-escludibilità che la non-rivalità del bene sono implicite in questa formula. La prima espressione indica che nessun singolo membro di un gruppo può essere escluso dalla fruizione del bene pubblico sulla base del fatto che esso non ha contribuito alla produzione del bene stesso. La seconda sta a significare che il consumo di unità aggiuntive di quel bene da parte di un attore non ne diminuisce la quantità a disposizione degli altri membri del gruppo. Secondo Olson, in ogni dinamica di gruppo è insito un conflitto tra l'interesse comune alla produzione dei beni pubblici e gli interessi individuali a non partecipare alle spese relative a tali beni. Poiché ciascun singolo attore sa che comportandosi da *free rider* non può bloccare la produzione da parte del gruppo, esso troverà conveniente usufruire del bene senza pagare per la propria parte di costo. In mancanza di meccanismi istituzionali costringenti per i singoli individui, e in assenza di particolari incentivi, questo comportamento parassitario si estenderà a tutti i membri del gruppo il quale, dunque, non riuscirà a raggiungere i suoi scopi collettivi<sup>47</sup>. Una possibile soluzione a questa situazione di stallo risiede nella presenza di almeno un membro del gruppo la cui struttura di costi e benefici sia tale da rendere conveniente per esso farsi carico degli interi costi necessari. In altri termini, il bene collettivo può essere prodotto se l'interesse di uno degli attori coincide con l'interesse del gruppo preso nel suo complesso. In casi del genere, il bene viene prodotto dall'individuo in questione, mentre il resto del gruppo si comporta da *free rider*<sup>48</sup>.

Per Gilpin, un sistema egemonico è assimilabile a un gruppo di stati nel quale un attore è capace di fornire individualmente alcuni beni collettivi, e ha interesse a farlo. Gli esempi più comuni di beni pubblici internazionali appartengono alla sfera economica: una valuta internazionale e la disponibilità di prestiti di ultima istanza<sup>49</sup>. Tutto ciò, comunque, non può prescindere dalla produzione di un ulteriore e fondamentale bene collettivo, vale a dire la sicurezza. Oltre a essere uno strumento di dominio, infatti, l'enorme differenziale internazionale di potenza permette all'egemone di proteggere gli stati minori che partecipano al sistema nei confronti di qualsiasi disturbo proveniente sia dall'interno che dall'esterno del sistema stesso.

L'acquisizione di vantaggi significativi in termini di sicurezza non è l'unica conseguenza dell'ingresso nell'ordine egemonico, per gli stati minori. Almeno due altri elementi devono essere considerati. In primo luogo, come già accennato, chi entra nel sistema egemonico gode di una serie di beni collettivi che esulano dalla sicurezza diretta senza contribuire (o facendolo solo in minima parte) alla loro produzione. In secondo luogo, accettando la *leadership* dell'egemone, gli stati minori rinunciano di fatto a una parte della propria autonomia nel campo della politica estera — e in alcuni casi anche di quella interna. Considerando tutti e tre questi fattori, comunque, è possibile sostenere che, in generale, chi entra nel sistema ottiene dei benefici netti. A fronte di una riduzione della propria autonomia decisionale, infatti, gli stati minori ricevono dall'egemonia l'opportunità di vivere in un ambiente relativamente stabile e di crescere a un tasso più alto di quello dello stesso stato dominante<sup>50</sup>.

Quello appena descritto è un modello nel quale gli interessi di sicurezza di un determinato gruppo di stati convergono verso comportamenti cooperativi. A differenza della prospettiva neoliberale, tuttavia, l'approccio gilpiniano considera le relazioni di potenza nel

sistema come il fattore principale della cooperazione nel campo della sicurezza, confermando in tal modo la propria matrice realista. La teoria egemonica, dunque, sembra essere un utile strumento per la sintesi delle interpretazioni parziali offerte dal paradigma waltziano e dalla teoria dei regimi.

Scrivendo nei primi anni '80, Gilpin sosteneva che la guerra fredda potesse essere letta come una contesa per la *leadership* mondiale tra l'egemone americano e lo sfidante sovietico<sup>51</sup>. Alla luce di quanto è accaduto da allora, si può affermare che il 1989-91 abbia segnato la vittoria degli Stati Uniti in quella guerra non guerreggiata e la conferma del dominio americano sul sistema internazionale. Del resto, la superiorità senza precedenti che gli Stati Uniti hanno conseguito nell'ultimo decennio è sin troppo evidente: in primo luogo, il loro apparato militare (sia convenzionale che nucleare) è il più imponente e di gran lunga il più efficiente al mondo, e conferisce loro una grande capacità di proiezione praticamente in ogni area del sistema<sup>52</sup>; in secondo luogo, la spesa per la difesa degli Stati Uniti è maggiore, e cresce più rapidamente, di quella dei cinque o sei paesi che seguono, presi nel loro insieme<sup>53</sup>. Ciò, a propria volta, è reso possibile da un'economia di ampie dimensioni, che primeggia nelle classifiche internazionali secondo tutti i principali indicatori<sup>54</sup>. Tutti questi vantaggi, infine, sono mantenuti grazie a un livello molto elevato di investimenti per la ricerca e lo sviluppo, sia nel settore civile che in quello militare<sup>55</sup>. Insomma, come sottolinea William Wohlforth, la simmetria del «portafoglio» di potenza americano, fa sì che «la preminenza degli Stati Uniti [...] sia molto meno ambigua, e quindi meno soggetta a sfide, di quanto lo fosse quella dei *leaders* del passato».

Dopo la loro vittoria contro l'Unione Sovietica, gli Stati Uniti hanno intrapreso una vera e propria estensione del sistema occidentale oltre i suoi confini originari<sup>56</sup>. Dal punto di vista economico, tale sistema è composto da un ordine sostanzialmente liberista, tanto nel commercio quanto nella finanza internazionale, e che poggia sulla supremazia del dollaro. Quest'economia «globale», a propria volta, è governata da alcune istituzioni quali, ad esempio, l'Organizzazione Mondiale per il Commercio, il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale. A queste organizzazioni si affiancano poi tutta una serie di norme internazionali che forniscono una cornice legale generale all'egemonia americana. Il sistema, infine, è caratterizzato anche da un insieme di valori ed elementi culturali, riconducibili a quella che è spesso indicata come «civiltà occidentale».

Gli Stati Uniti ottengono indiscutibili benefici politici, economici e militari da questi tipo di sistema. D'altra parte, in quanto potenza egemone, essi sostengono i costi necessari a far sì che il sistema funzioni. Tali costi riguardano, per la gran parte, la difesa dello *status quo* e la protezione di chi partecipa all'ordine occidentale, le quali sono poste in essere nell'ambito di numerosi accordi internazionali. Come è facile intuire, il più importante tra tali accordi è il Patto Atlantico. Vista secondo la prospettiva gilpiniana, dunque, la Nato può essere considerata oggi come la principale istituzione di sicurezza a salvaguardia della *Pax Americana*. Piuttosto che difendere i propri membri da un'ingente minaccia esterna, o promuovere la pace attraverso l'introduzione di modelli comportamentali standardizzati, insomma, l'odierna Alleanza Atlantica è soprattutto volta a garantire relazioni pacifiche tra i propri membri e prevenire o combattere ogni fonte di disturbo interna o esterna al sistema egemonico, il tutto grazie alla presenza e al ruolo della potenza americana<sup>57</sup>.

È necessario fare un'ulteriore considerazione sui membri minori della Nato e sul loro

interesse a far parte dell'attuale sistema egemonico. Si può operare una distinzione, all'interno di questo gruppo, fra gli alleati tradizionali e i paesi entrati nel 1999. Per i primi, rimanere nell'alleanza dopo il 1989-91 ha significato, essenzialmente, continuare a beneficiare sia della protezione americana che degli altri beni pubblici forniti dagli Stati Uniti. Per i secondi, l'ammissione nella maggiore istituzione del sistema occidentale non ha solamente determinato l'acquisizione di vantaggi materiali, ma ha rappresentato anche un importante momento simbolico, ossia la chiusura definitiva di una fase di transizione della loro appartenenza da un vecchio a un nuovo ordine internazionale.

In ultima analisi, la teoria egemonica di Gilpin sembra offrire una chiave di lettura (neo)realista per la persistenza della Nato dopo la guerra fredda, per l'allargamento del 1999, nonché per l'entrata di nuovi membri in futuro. Al fine di illustrare quanto detto fin qui, è necessario ora passare all'esame dell'evoluzione politica e istituzionale dell'Alleanza Atlantica negli anni '90.

#### 4. L'evoluzione della strategia atlantica dopo la guerra fredda

Dalla fine del sistema bipolare, la Nato ha subito un ampio numero di trasformazioni, le quali hanno toccato pressoché tutti gli aspetti della sua attività: dalla gestione dei rapporti tra i membri alle relazioni dell'alleanza con l'esterno, fino al consolidamento di nuove tendenze di spesa militare<sup>58</sup>. Molti processi di riforma, inoltre, sono ancora in corso: l'evoluzione politico-istituzionale delle relazioni con la Russia e i negoziati per l'accesso di nuovi membri sono due importanti esempi.

Date le dimensioni di questo articolo, si è preferito concentrarsi qui su un particolare aspetto della recente evoluzione della Nato, ossia la trasformazione della strategia alleata risultante dai Concetti Strategici elaborati dal Consiglio Nord Atlantico (*North Atlantic Council*, Nac) dopo il 1989. Alla base di questa scelta vi sono tre ragioni. In primo luogo, si intende sottolineare, ancora una volta, la rilevanza e la preminenza della funzione militare dell'Alleanza Atlantica anche dopo la fine della contrapposizione bipolare. In secondo luogo, le trasformazioni di tipo militare rappresentano un indicatore ben più tangibile di altri (si pensi a quelli di tipo meramente procedurale) nella valutazione del cambiamento politico nelle alleanze. L'ultimo motivo è di carattere pratico: oltre a definire l'assetto militare della Nato, i documenti che verranno qui considerati fanno riferimento ad alcune importanti innovazioni istituzionali concernenti sia i rapporti interni all'alleanza che le relazioni fra quest'ultima e stati o organismi terzi.

La prima formalizzazione della nuova strategia atlantica per il dopo-guerra fredda avvenne due anni dopo la caduta del Muro di Berlino<sup>59</sup>. Gli eventi politici culminati nel novembre 1989 e gli sviluppi dei mesi successivi convinsero i governanti occidentali della necessità di una sostanziale revisione dell'atteggiamento della Nato; revisione che fu ufficializzata con il varo di un nuovo Concetto Strategico in occasione del vertice di Roma dell'8 novembre 1991.

Sebbene buona parte dei cambiamenti propri della transizione dal bipolarismo all'unipolarismo avessero avuto luogo prima del *summit* di Roma (con l'importante eccezione della dissoluzione formale dell'Unione Sovietica, che avvenne dopo poco), nel novembre

del 1991 la situazione politica in Europa centrale e orientale appariva tutt'altro che chiara. Questo stato di cose trovò espressione nell'ambivalente valutazione del contesto strategico continentale espressa nel documento della Nato. Da un lato, si affermava che le profonde trasformazioni in quello che si apprestava a divenire l'ex blocco comunista (prime fra tutte il ritiro sovietico, il recupero della piena sovranità da parte di molti satelliti dell'Urss e l'abbandono di ideologie e dottrine anti-occidentali nella gran parte dei paesi centro- ed est-europei) miglioravano l'ambiente nel quale l'alleanza si trovava a operare<sup>60</sup>. Dall'altro lato, dopo la scomparsa della minaccia militare sovietica — e in parte a causa di ciò — sul Vecchio Continente incombevano nuovi interrogativi e pericoli. La più seria tra quelle che il documento identificava come sfide «multi-dimensionali» e «multi-direzionali» alla sicurezza europea risiedeva nel rischio di instabilità politica, economica o sociale nei paesi che stavano sperimentando il passaggio dal totalitarismo comunista a sistemi di tipo liberal-democratico; rischio che nel caso dell'Unione Sovietica era amplificato dalla presenza di un arsenale convenzionale e nucleare di notevole entità<sup>61</sup>. Un'ulteriore minaccia alla sicurezza occidentale scaturiva, inoltre, dalla situazione di molti paesi dell'area mediterranea e mediorientale, i cui tradizionali problemi politici venivano considerati meno controllabili in un contesto post-bipolare<sup>62</sup>.

Se la probabilità di un vasto conflitto in Europa era giudicata significativamente ridotta dallo smembramento del blocco comunista, insomma, la Nato si trovava ad affrontare una nuova serie di rischi, i quali erano di scala più limitata ma, allo stesso tempo, molto meno prevedibili rispetto al passato. Ciò di cui l'alleanza aveva bisogno, dunque, era una strategia che si fondasse su di un nuovo e più ampio approccio alla sicurezza.

Secondo il Nac, accanto ai compiti tradizionali di difesa e cooperazione occidentale, la Nato si sarebbe dovuta ora impegnare nella preservazione della pace e della stabilità in tutto il Vecchio Continente. Come stabilito dall'Articolo 20 del Concetto Strategico, una delle funzioni primarie dell'alleanza sarebbe dovuta divenire:

«Fornire uno dei cardini per la creazione di un ambiente internazionale stabile in Europa, basato sullo sviluppo di istituzioni democratiche e sull'impegno alla risoluzione pacifica delle controversie, e nel quale nessun paese sia in grado di intimidire o imporre la propria volontà su alcuno stato europeo o affermare la propria egemonia per mezzo della minaccia o dell'utilizzo della forza»<sup>63</sup>.

Per raggiungere i suoi scopi, l'alleanza avrebbe dovuto fare affidamento su una combinazione di mezzi diplomatici e militari, nella quale i primi avrebbero avuto un peso maggiore rispetto alla prassi della guerra fredda. Il principale fra questi strumenti diplomatici sarebbe stato rappresentato da una serie di istituzioni e di canali di comunicazione volti a favorire il dialogo con i paesi ex comunisti. Nel documento, inoltre, si affermava il rinnovato impegno degli alleati alla consultazione reciproca circa i diversi aspetti della sicurezza europea. Quanto alle forze militari della Nato, infine, il Concetto Strategico ne affermava il ruolo cruciale nella gestione e risoluzione delle crisi qualora le misure politiche avessero fallito<sup>64</sup>.

Quest'ultimo punto conduce alla considerazione delle due linee guida per l'assetto e l'impiego delle forze militari alleate, trattate nella parte finale del documento del 1991. Da un lato, la dottrina della Nato registrava uno spostamento dalla nozione di «difesa avanzata»

(*forward defence*) a quella di «presenza avanzata» (*forward presence*), ossia da una postura militare massiccia e piuttosto statica a una presenza diffusa e flessibile. Dall'altro, si affermava la necessità di fare minore affidamento sulle armi nucleari<sup>65</sup>. L'imperativo alla base di questa riorganizzazione era dunque quello di avere unità operative di dimensioni più ridotte, ma più capaci di agire tempestivamente ed efficacemente in caso di crisi e conflitti<sup>66</sup>. Nel medio periodo, le eventuali forze di terra, mare o aria sarebbero poi state incrementate in caso di necessità<sup>67</sup>. Quanto ai sistemi nucleari, benché a essi si riservasse un ruolo non più centrale nella strategia atlantica, la loro funzione politica di strumenti di deterrenza — e «compellenza», se necessario — continuava a essere riconosciuta come essenziale<sup>68</sup>.

Il più recente dei Concetti Strategici dell'Alleanza Atlantica fu reso ufficiale nella primavera del 1999. Diverse trasformazioni nella scena strategica europea si erano consolidate a quella data. Una di queste riguardava i processi di democratizzazione e di liberalizzazione economica in atto in gran parte dell'Europa centro-orientale, i quali erano giunti a uno stato molto avanzato. Una seconda, importante novità era costituita dall'assenza dell'Unione Sovietica e dalla conseguente entrata in scena di una serie di nuovi stati, prima fra tutti la Russia. La stessa Nato, infine, era stata oggetto di alcune importanti riforme. In primo luogo, delle nuove iniziative istituzionali erano state sviluppate nel quadro dell'alleanza. Le più importanti tra queste erano l'iniziativa della *Combined and Joint Task Force* (Cjtf) e il progetto dell'Identità Europea di Sicurezza e Difesa (*European Security and Defence Identity*, Esdi)<sup>69</sup>. In secondo luogo, si erano stabiliti dei collegamenti più o meno formalizzati tra l'alleanza e molti stati terzi: la *partnership* con la Russia e con altri paesi dell'Europa centro-orientale e gli accordi raggiunti con diversi paesi dell'area mediterranea, per esempio. Infine, tre ex satelliti sovietici, vale a dire la Polonia, la Repubblica Ceca e l'Ungheria, erano entrati a far parte della Nato.

Ma tra il 1991 e il 1999 si erano materializzati anche vecchi e nuovi pericoli per la stabilità del continente europeo. Riforme politico-economiche fallite, violazioni dei diritti umani, terrorismo, criminalità organizzata e rivalità etniche e regionali figuravano tra tali minacce. Il sanguinoso conflitto nella ex Jugoslavia aveva rappresentato l'esempio maggiore di ciò che queste tensioni avrebbero potuto causare se non risolte in tempo. Ed era stato proprio nei Balcani che l'Alleanza Atlantica aveva combattuto la sua prima vera guerra, allo scopo di proteggere la popolazione albanese del Kosovo dalle persecuzioni della Serbia di Slobodan Milosevic. Di fronte a tutti questi sviluppi, i *leaders* occidentali ritennero necessario definire un nuovo programma strategico per l'alleanza: programma che fu adottato dal Consiglio Nord Atlantico nel vertice di Washington del 24 aprile 1999.

Il documento del 1999 riafferma, e per molti aspetti rafforza, i principi stabiliti nel precedente Concetto Strategico. Come nel 1991, grande attenzione è dedicata alla pace e alla stabilità nel Vecchio Continente quali preoccupazioni primarie dell'Alleanza Atlantica e alla necessità di adottare una prospettiva il più possibile ampia alla sicurezza in Europa<sup>70</sup>. Secondo il Nac, per raggiungere i suoi obiettivi, la Nato può fare affidamento su molteplici strumenti, suddivisibili in sette categorie. La prima, e più importante, rimanda alla promozione e al rafforzamento del legame politico tra gli Stati Uniti e i loro alleati europei<sup>71</sup>. La seconda classe di strumenti è di tipo squisitamente militare e concerne il mantenimento delle capacità necessarie a difendere i membri dell'alleanza (secondo quanto previsto dall'Articolo 5 del Patto Atlantico), dissuadere ogni potenziale aggressore e gestire conflitti di



scala minore nel quadro di operazioni che esulano dall'Articolo 5 (*non-Article 5 operations*)<sup>72</sup>. Il terzo strumento è un coinvolgimento più attivo dei membri europei nelle iniziative dell'alleanza, nonché una collaborazione più stretta tra la Nato e le altre istituzioni europee (come l'Ueo e l'Unione Europea) da promuovere nell'ambito dell'Esdi<sup>73</sup>. La quarta categoria fa capo all'accrescimento dell'abilità di gestione delle crisi per mezzo di operazioni di mantenimento della pace e alla collaborazione con altri organismi internazionali, come le Nazioni Unite e l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Osce)<sup>74</sup>. Il quinto fattore per la preservazione della pace in Europa è rappresentato dal dialogo e la *partnership* con paesi esterni all'alleanza, da sviluppare principalmente attraverso i canali istituzionali dello *Euro-Atlantic Partnership Council* (Eapc), della *Partnership for Peace* (Pfp) e del *Mediterranean Dialogue*<sup>75</sup>. Il sesto strumento è costituito dal processo di allargamento della Nato stessa<sup>76</sup>. La settima categoria, infine, rimanda all'intenzione dell'alleanza di continuare a sostenere le iniziative di disarmo e di non proliferazione, nonché lo sviluppo delle misure di *confidence-building*. Questi ultimi principi sono da ritenersi applicabili sia ai soggetti esterni alla Nato che alle forze dell'alleanza stessa, le quali devono essere mantenute al livello minimo necessario per garantire la sicurezza in Europa<sup>77</sup>.

Come quest'ultima considerazione lascia intendere, anche le prescrizioni per la composizione e l'impiego delle forze dell'alleanza incluse nell'ultimo Concetto Strategico seguono le linee descritte nel 1991. Nel documento del 1999, infatti, il Nac rinnova l'impegno a ridurre l'entità assoluta delle truppe e dei mezzi della Nato e a innalzare il loro livello di prontezza operativa. Anche la capacità dell'Alleanza Atlantica di mettere in piedi una forza d'intervento più ampia in tempi brevi (ove ne sorga il bisogno) è confermata come obiettivo cruciale. Nel loro complesso, queste disposizioni rimandano alla necessità, da parte della Nato, di essere in grado di effettuare efficacemente operazioni non tradizionali dal punto di vista sia funzionale (si pensi alle *non-Article 5 operations*) che geografico (le *out-of-area operations*) ma anche, in casi estremi, missioni di difesa territoriale vera e propria. In questo quadro generale, il contributo degli Stati Uniti rimane, secondo il Nac, indispensabile<sup>78</sup>. Come contrappeso a quest'ultima asserzione, nel Concetto Strategico si sottolinea anche l'importanza del rafforzamento politico-militare europeo per la stabilità continentale. A questo scopo, il documento afferma la necessità di migliorare la capacità di intervento e gestione delle crisi da parte dell'Ueo (per mezzo di strumenti militari «separabili ma non separati» da quelli della Nato) e di riservare un ruolo maggiore alle missioni inquadrato nell'iniziativa Cjtf. Infine, il Nac evidenzia la rilevanza di una sempre maggiore cooperazione con l'esterno (prima di tutto nell'ambito della *Partnership for Peace* e del *Mediterranean Dialogue*) per la promozione della pace e della sicurezza nel Vecchio Continente<sup>79</sup>.

Le due sezioni conclusive del Concetto Strategico sono dedicate alla definizione della proporzione tra forze convenzionali e nucleari nell'apparato militare della Nato. Per il Nac, le prime devono giocare un ruolo chiave nell'assetto dell'alleanza e devono essere organizzate su diversi livelli, a seconda della loro rapidità d'intervento e della loro flessibilità operativa<sup>80</sup>. Quanto alle armi nucleari, esse devono continuare a svolgere una funzione essenzialmente politica e a fornire un collegamento efficace tra le due sponde dell'Atlantico<sup>81</sup>.

Quantunque parziale, il resoconto appena fatto descrive in maniera abbastanza chiara sia

gli elementi di continuità che le principali trasformazioni che hanno caratterizzato la Nato negli ultimi anni. I primi riguardano il ruolo essenzialmente militare dell'alleanza nell'ordine internazionale post-bipolare; ruolo che si è messo sufficientemente in rilievo finora e sul quale non ci si soffermerà oltre. Al contrario, vale la pena di evidenziare i principali cambiamenti nella politica dell'alleanza, per vedere in quale misura questi avvalorano una visione egemonica dell'odierna Nato. Tre punti sono da sottolineare a questo proposito.

In primo luogo, guardando all'evoluzione della (grande) strategia dell'Alleanza Atlantica dopo il 1989, è possibile osservare uno spostamento da funzioni e scopi puramente difensivi a un'interpretazione più estensiva della sicurezza alleata, nella quale la pace e la stabilità all'interno del continente europeo giocano un ruolo fondamentale. Oltre a essere stato oggetto di dichiarazioni esplicite nei due Concetti Strategici, tale spostamento può essere osservato anche nelle alterazioni nella struttura e nell'assetto militare dell'alleanza e dall'introduzione di nuovi elementi istituzionali nel quadro formale della Nato, in modo particolare il Cjtf e l'Eedi. Mentre le trasformazioni militari hanno lo scopo di accrescere la capacità dell'alleanza di far fronte a crisi regionali su scala ridotta, le nuove iniziative istituzionali forniscono alla Nato una maggiore flessibilità politica e la possibilità di agire anche senza l'appoggio unanime dei propri membri e per mezzo di «coalizioni di volontari» (*coalitions of the willing*). In termini gilpiniani, questi cambiamenti indicano che, lungi dal perdere vitalità dopo la guerra fredda, la Nato è stata ed è in grado di orientarsi verso nuove missioni e divenire uno strumento fondamentale per la produzione del bene pubblico della sicurezza internazionale e per la protezione della *Pax Americana* contro qualunque fonte di disturbo.

In secondo luogo, la Nato ha manifestato una chiara tendenza all'estensione della propria area geografica d'intervento. Questo processo, a sua volta, ha seguito tre percorsi distinti. Innanzitutto, l'alleanza ha mostrato un'attenzione e un impegno crescenti per la difesa della stabilità di alcune zone poste al di fuori della sua consueta area d'interesse. Inoltre, negli ultimi anni si è assistito alla creazione di una serie di accordi volti a favorire la cooperazione con numerosi paesi terzi, in modo particolare con gli stati ex comunisti. Infine, nel 1999 l'alleanza ha accolto tre nuovi membri. Da un punto di vista teorico, tutto ciò indica, da un lato, che l'egemone ha un interesse crescente per quanto accade nella periferia del suo sistema, e dall'altro, che il sistema stesso si è espanso. Non appare un caso, infatti, che l'ombrello protettivo dell'Alleanza Atlantica e i suoi programmi di cooperazione esterna abbiano finora compreso quei paesi che hanno già sposato, o che si stanno muovendo verso l'accettazione dei principi essenziali dell'attuale ordine egemonico, vale a dire la democrazia, l'economia di mercato e perfino diversi elementi della cultura occidentale.

Per finire, è da notare che tutte queste tendenze si sono rafforzate negli anni tra il 1991 e il 1999. Difatti, molte delle relazioni fra la Nato e paesi esterni sono state formalizzate a partire dalla metà degli anni '90, e lo stesso è accaduto per i nuovi modelli cooperativi interni all'alleanza. Le nuove disposizioni e i nuovi strumenti militari della Nato, inoltre, sono stati testati solo negli ultimi anni, tanto in guerra quanto in operazioni di *peacekeeping*. Lo stesso processo di allargamento, infine, è tuttora in corso<sup>82</sup>. Da tutto ciò si può arguire che le decisioni prese dal Nac poco dopo il 1989 sono state tutt'altro che effimere e, al contrario, hanno riscosso un certo successo dal punto di vista istituzionale. Trasformare la Nato nel primo garante dell'egemonia statunitense, insomma, sembra essersi rivelata finora

una buona scelta per proiettare l'azione dell'alleanza oltre la guerra fredda.

Alcune annotazioni finali sono da fare in merito alla recente crisi irachena e al suo significato alla luce degli argomenti appena esposti. L'osservazione più immediata è di natura puramente fattuale: prima di ogni altra cosa, la campagna militare condotta contro l'Iraq nella primavera del 2003 ha ribadito l'enorme capacità di proiezione dell'esercito americano e la sua superiorità tecnologica non solo rispetto all'avversario, ma anche nei confronti dell'alleato più vicino degli Stati Uniti in quella guerra, ossia il Regno Unito. Quanto alle cause del conflitto, seguendo un'ottica gilpiniana queste possono essere identificate nella minaccia che il regime di Saddam Hussein poneva alla stabilità del sistema egemonico americano. Per gli Stati Uniti, dopo gli eventi dell'11 settembre 2001 tale minaccia si era ampliata rispetto alla sua dimensione regionale per acquisire una portata globale, legata alla possibile esistenza di armi di distruzione di massa in Iraq e alle presunte relazioni tra il regime di Saddam Hussein e la rete del terrorismo internazionale di matrice islamica. Questa visione, tuttavia, ha trovato la ferma opposizione di alcuni membri dell'Alleanza Atlantica, fra cui la Francia e la Germania. Oltre ad aver precluso ogni partecipazione della Nato al conflitto, questa opposizione è apparsa come una critica, almeno parziale, al modo di gestire il sistema internazionale da parte degli Stati Uniti. Certamente, l'effetto immediato di tutto ciò è stato un raffreddamento dei rapporti tra i maggiori membri dell'alleanza. Le conseguenze di lungo termine, tuttavia, sono tutt'altro che scontate, e le speculazioni sul futuro della Nato vanno, in alcuni casi, in direzioni diametralmente opposte. Se da una parte c'è chi vede la crisi attuale come il colpo di grazia alla credibilità dell'Alleanza Atlantica come istituzione di sicurezza, dall'altra si ritiene che questa diatriba non sia, in fondo, molto diversa da quelle che la Nato ha più volte conosciuto e che, come in passato, l'alleanza sarà in grado di superare i propri problemi per continuare a svolgere la sua missione negli anni a venire.<sup>83</sup>

## 5. Conclusioni

Le alleanze hanno giocato un ruolo fondamentale nella definizione dei rapporti internazionali sin da quando è lecito parlare di un sistema di stati, e continueranno a svolgere tale ruolo fino a quando saranno gli stati a condurre la politica mondiale. La teoria delle alleanze, dunque, può essere considerata come una delle aree più rilevanti nell'ambito delle Relazioni Internazionali. Ogni modello concernente la formazione, l'evoluzione e la fine delle alleanze non può che essere strettamente connesso con una qualche interpretazione generale della politica internazionale. Il destino di molte teorie generali, di conseguenza, risulta spesso legato a doppio filo al rendimento delle specifiche ipotesi da essi generate. Ciò sembra essere confermato dal caso della Nato, la cui persistenza dopo la fine della guerra fredda si è rivelata, ed è ancora, un importante banco di prova sia per il realismo di stampo waltziano che per il neoliberalismo istituzionale. Il primo fa dell'anarchia sistemica e della sicurezza i principali riferimenti concettuali, e vede le alleanze come la principale manifestazione del ricorrente meccanismo del *balance-of-power*. Il secondo si concentra sulla possibilità di ottenere cooperazione all'interno di un ambiente per propria natura conflittuale, e guarda alla Nato come all'espressione istituzionale di un regime politico-militare trans-

atlantico.

In questo studio si è tentato di integrare i punti di forza di queste due posizioni tradizionali in un approccio alternativo e coerente, basato sulla teoria dell'egemonia di Robert Gilpin. In particolare, si è offerta qui un'interpretazione dell'Alleanza Atlantica come principale strumento istituzionale attraverso cui gli Stati Uniti forniscono il bene pubblico della sicurezza internazionale al proprio sistema egemonico. La breve analisi dei due Concetti Strategici sembra corroborare tale visione della Nato dopo la guerra fredda, evidenziando due importanti tendenze. In primo luogo, dal 1989 la Nato ha progressivamente cambiato il proprio orientamento da una strategia e una postura di mera difesa a un approccio più ampio e complesso alla sicurezza del sistema occidentale, le cui componenti principali sono la stabilità e la pace in Europa. Detto altrimenti, l'alleanza è oggi più impegnata nella gestione delle relazioni politiche al proprio interno che nella protezione dei suoi membri contro una minaccia esterna. In secondo luogo, attraverso il processo di allargamento e la creazione di vari rapporti di collaborazione esterna, l'Alleanza Atlantica ha dilatato il proprio raggio d'azione geografico fino a includere praticamente tutti i paesi dell'ex blocco sovietico e buona parte dell'area mediterranea. Da un punto di vista gilpiniano, ciò è una conferma del fatto che l'egemonia statunitense è in espansione.

Questo lavoro può offrire alcune idee per un ulteriore sviluppo di un percorso di ricerca che è rimasto finora alquanto trascurato. Certamente, le analisi future non dovrebbero limitarsi all'evoluzione strategica e istituzionale della Nato, ma dovrebbero guardare all'alleanza nel contesto più generale del sistema egemonico statunitense, comprensivo di tutte le sue caratteristiche politiche, economiche e culturali. Infine, per seguire la teoria gilpiniana fino in fondo, sarà necessario chiedersi per quanto tempo ancora l'Alleanza Atlantica sarà in grado di svolgere la propria missione, o meglio, fino a quando non assisteremo all'emergere di un nuovo centro di potere in grado di lanciare una seria sfida all'egemonia americana.

## Note

1. Kenneth N. Waltz citato in Jason Hollander, *Prof. Kenneth N. Waltz's Political Realism Wins James Madison Lifetime Achievement Award in Political Science*, in «Columbia University News», 28 marzo 2000, <http://www.columbia.edu/cu/pr/00/03/kennethWaltz.html> (5 agosto 2002).
2. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley, 1979 (trad. it. *Teoria della politica internazionale*, Il Mulino, Bologna 1987).
3. Prendendo le mosse dall'episodio rousseauiano della «caccia al cervo», Waltz sostiene che, in assenza di una garanzia credibile contro l'aggressione reciproca, nessun attore internazionale può essere sicuro circa la natura pacifica delle intenzioni e del comportamento dei propri vicini. Di conseguenza, ogni stato si preoccuperà, prima di tutto, di raggiungere le condizioni minime per la propria sopravvivenza. Si vedano Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War. A Theoretical*

- Analysis, Columbia University Press, New York 1959 (trad. it. *L'uomo, lo stato e la guerra. Un'analisi teorica*, Giuffrè, Milano 1998), e *Teoria della politica internazionale*, cit..
4. Kenneth N. Waltz, *Teoria della politica internazionale*, cit..
  5. Si noti che l'equilibrio di potenza non è da considerare come un principio consapevolmente applicato dagli stati nella formulazione della loro politica estera. Esso rappresenta, piuttosto, un esito sistemico la cui ricorrenza prescinde dalle immediate intenzioni degli attori internazionali. Si veda in proposito Kenneth N. Waltz, *Teoria della politica internazionale*, cit.. Allo stesso modo, le alleanze non risultano esclusivamente dalla volontà dei propri membri di riportare il sistema in equilibrio (*balancing*), ma possono scaturire anche dalla volontà di legarsi allo stato (o al gruppo di stati) più forte (*bandwagoning*). In questo senso si veda Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, Ithaca 1987.
  6. Glenn H. Snyder, The Security Dilemma in Alliance Politics, in «World Politics», 36, 4, 1984, pp. 461-95 (trad. it. Il dilemma della sicurezza nella politica delle alleanze, in Luigi Bonanate, Carlo M. Santoro (a cura di), *Teoria e analisi nelle relazioni internazionali*, Il Mulino, Bologna 1986); Alliance Politics, Cornell University Press, Ithaca 1997.
  7. Glenn Snyder si è riferito a questa doppia logica come al «dilemma della sicurezza delle alleanze». Secondo l'autore, i membri di un'alleanza oscillano costantemente tra due rischi opposti per la propria sicurezza, ossia l'«abbandono» e l'«intrappolamento». Con il primo termine si intende la defezione dell'alleato dai suoi impegni di assistenza, mentre il secondo indica il coinvolgimento di uno stato in un'impresa in cui esso non ha (o ha poco) interesse. Chiaramente, ogni misura volta a diminuire uno dei due rischi accresce automaticamente l'altro. Si vedano Glenn H. Snyder, *Il dilemma della sicurezza nella politica delle alleanze*, cit., e *Alliance Politics*, cit..
  8. Durante questo periodo, la Nato è stata composta dai dodici membri fondatori, vale a dire il Belgio, il Canada, la Danimarca, la Francia, l'Islanda, l'Italia, il Lussemburgo, la Norvegia, i Paesi Bassi, il Portogallo, il Regno Unito e gli Stati Uniti, più la Grecia e la Turchia (entrate nel 1952), la Repubblica Federale Tedesca (1955), e la Spagna (1981).
  9. In particolare, mentre le debolezze degli europei erano per lo più di natura militare, l'importanza di questi paesi scaturiva dalla loro posizione geografica e dal loro potenziale economico, il quale fu alla base di una crescita notevole dopo la seconda guerra mondiale. A questo proposito si veda per tutti Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict From 1500 to 2000*, Fontana Press, London 1988 (trad. it. *Ascesa e declino delle grandi potenze*, Garzanti, Milano 1989).
  10. Sarebbe, comunque, inesatto dedurre da quanto appena detto che la scelta degli europei occidentali di allinearsi (e allearsi) con gli Stati Uniti rappresentasse il miglior modo per preservare la propria sicurezza. Un'affermazione del genere, infatti, dovrebbe avvalersi di variabili di primo e secondo livello, nonché di un'analisi situazionale (si vedano, a proposito, Kenneth N. Waltz, *Teoria della politica internazionale*, cit., e Glenn H. Snyder, *Process Variables in Neorealist Theory*, in Benjamin Frankel (a cura di), *Realism: Restatement and Renewal*, Cass, London 1996). Ciò che si intende dimostrare qui, piuttosto, è che la decisione europea di allearsi con gli Stati Uniti era perfettamente compatibile con l'intervallo di interazioni creato dalla sola struttura bipolare.
  11. Ciò, tuttavia, non vuol dire che tale *trade-off* sia rimasto lo stesso, sia per gli americani che per gli europei, durante i primi quattro decenni di vita della Nato. Al contrario, i membri dell'Alleanza Atlantica si sono mossi in vario modo tra i due corni del dilemma della sicurezza delle alleanze nel corso di questo periodo. Ciononostante, date le forti pressioni esercitate dal sistema bipolare, è possibile affermare che il timore di abbandono di ogni alleato sia rimasto superiore al proprio timore di intrappolamento durante tutta la guerra fredda.
  12. Per due esempi significativi di tale atteggiamento si rimanda a John J. Mearsheimer, *Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War*, in «International Security», 15, 1, 1990, pp. 5-56, e a Kenneth N. Waltz, *The Emerging structure of International Politics*, in «International Security», 18, 2, 1993, pp. 44-79.
  13. Nuovi ingressi nell'alleanza, inoltre, sono previsti per il 2004.
  14. Due sintetiche rassegne di questa letteratura si trovano in Gunther Hellmann e Reinhard Wolf, *Neorealism, Neoinstitutional Liberalism, and the Future of Nato*, in «Security Studies», 3, 1, 1993, pp. 3-43, e Robert B. McCalla, *Nato's Persistence After the Cold War*, in «International Organization», 50, 3, 1996, pp. 445-75.
  15. Charles Krauthammer, *The Unipolar Moment*, in «Foreign Affairs», 70, 1, 1990/91, pp. 24-33; William C. Wohlforth, *The Stability of a Unipolar World*, in «International Security», 24, 1, 1999, pp. 5-41.
  16. Formalmente, un sistema può essere definito unipolare se comprende una potenza le cui capacità sono tali da renderne impossibile il bilanciamento da parte di alcuna coalizione di stati. Si veda Christopher Layne, *The Unipolar Illusion. Why New Great Powers Will Rise*, in «International Security», 17, 4, 1993, pp. 5-51.
  17. Kenneth N. Waltz, *Structural Realism After the Cold War*, in «International Security», 25, 1, 2000, pp. 5-41.
  18. Si veda, ad esempio, Christopher Layne, *The Unipolar Illusion*, cit..
  19. Kenneth N. Waltz, *Structural Realism After the Cold War*, cit.; *Nato Expansion: A Realist's View*, in Robert W. Rauchhaus (a cura di), *Explaining Nato Enlargement*, Cass, London 2001. L'aumento, da parte di uno stato, della capacità di controllo sui propri alleati rappresenta di fatto una variazione in senso positivo nell'autonomia dello stato stesso, vale a dire un aumento della sua sicurezza.
  20. Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton 1984. Per alcune analisi comparative degli approcci neorealista e neolibérale al caso della Nato dopo la guerra fredda, si rimanda a Gunther Hellmann e Reinhard Wolf, *Neorealism, Neoinstitutional Liberalism, and the Future of Nato*, cit. e a Robert B. McCalla, *Nato's Persistence After the Cold War*, cit..
  21. Robert O. Keohane, *After Hegemony*, cit..
  22. Una strategia è da considerarsi dominante quando conferisce al giocatore il miglior risultato possibile per qualsiasi scelta del proprio avversario.
  23. Un risultato è Pareto-ottimale se nessuno dei giocatori può migliorare la propria situazione senza peggiorare quella del proprio avversario. Nel caso in questione, entrambi i giocatori possono migliorare la propria condizione optando per strategie di cooperazione e ottenendo un *payoff* di 3 anziché di 2.
  24. Stephen D. Krasner, *Structural Causes and Regimes Consequences: Regimes as Intervening Variables*, in Stephen D. Krasner (a cura di), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca 1983 (trad. it. *Cause strutturali e conseguenze del concetto di regime*, in Luigi Bonanate e Carlo M. Santoro (a cura di), *Teoria e analisi nelle relazioni internazionali*, cit., p. 131).
  25. Robert O. Keohane, *After Hegemony*, cit..
  26. L'incertezza del numero di sessioni di gioco è un requisito essenziale affinché si giunga a un esito cooperativo nel dilemma del prigioniero. In un gioco ripetuto per un numero noto di volte, infatti, ciascun giocatore sa che il proprio avversario defezionerà nell'ultima sessione. Ciò dà luogo a un reciproco processo di induzione retroattiva (*backward induction*) per il quale ogni attore preferisce defezionare sin dalla prima sessione di gioco, vanificando così gli effetti della reiterazione.
  27. Si noti la somiglianza tra queste dinamiche e quelle descritte nell'episodio della caccia al cervo. Nei termini della teoria dei giochi, la sola differenza significativa tra il dilemma del prigioniero e la caccia al cervo sta nel fatto che quest'ultimo gioco si risolve in una defezione mutua per effetto di un reciproco comportamento di massimizzazione dei minimi («maximin») piuttosto che per la presenza di strategie dominanti.
  28. Joseph Leggold citato in Robert B. McCalla, *Nato's Persistence After the Cold War*, cit..
  29. Robert B. McCalla, *Nato's Persistence After the Cold War*, cit.; Celeste A. Wallander e Robert O. Keohane, *Risk, Threat, and Security Institutions*, in Helga Haftendorn, Robert O. Keohane e Celeste A. Wallander (a cura di), *Imperfect Unions*, cit..
  30. Robert B. McCalla, *Nato's Persistence After the Cold War*, cit..
  31. Per usare le parole di Celeste Wallander e Robert Keohane, la Nato del dopo-guerra fredda ha a che fare più con la gestione del *rischio* insito nella politica internazionale che con la difesa reciproca contro una specifica *minaccia*. Si veda Celeste A. Wallander e Robert O. Keohane, *Risk, Threat, and Security Institutions*, cit..
  32. Ivi.
  33. Celeste A. Wallander, *Institutional Assets and Adaptability*, cit.. *Nato After the Cold War*, in «International Organization», 54, 4, 2000, pp. 705-35.
  34. Robert B. McCalla, *Nato's Persistence After the Cold War*, cit.; Alessandro Colombo, *La lunga alleanza, La Nato tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano, Franco Angeli, 2001.cit..
  35. John J. Mearsheimer, *Back to the Future*, cit..
  36. Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler e F. Stephen Larrabee, *Building a New Nato*, in «Foreign Affairs», 72, 4, 1993, pp. 28-40.

37. In questo senso si vedano Robert Jervis, *Security Regimes*, in Stephen D. Krasner (a cura di), *International Regimes*, cit., Charles Lipson, *International Cooperation in Economic and Security Affairs*, in «World Politics», 37, 1, 1984, pp. 1-23, e John J. Mearsheimer, *The False Promise of International Institutions*, in «International Security», 19, 3, 1994/95, pp. 5-49. L'esempio più immediato di questo tipo di defezione è l'aggressione militare. Un attacco su vasta scala può indebolire lo stato aggredito fino a lasciarlo senza alcuna sostanziale capacità di risposta. In caso di conquista, o di controllo indiretto, inoltre, la vittima non sarebbe neppure in grado di giocare la sessione successiva del gioco.
38. Un riarmo massiccio, ad esempio, può essere considerato una forma più leggera di defezione.
39. Celeste A. Wallander e Robert O. Keohane, *Risk, Threat, and Security Institutions*, cit..
40. Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1981 (trad. it *Guerra e mutamento nella politica internazionale*, Il Mulino, Bologna 1989).
41. Robert Gilpin, *Guerra e mutamento*, cit..
42. Ivi.
43. In effetti, se si tiene conto del solo differenziale di potenza all'interno del sistema, l'egemonia risulta equivalente all'unipolarismo waltziano.
44. Usando la terminologia gilpiniana, si può dire che alla potenza dell'egemone corrisponde, solitamente, il suo prestigio. Si veda Robert Gilpin, *Guerra e mutamento*, cit..
45. Ivi..
46. Mancur Olson, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge 1971 (2ª edizione) (trad. it. *La logica dell'azione collettiva. I beni pubblici e la teoria dei gruppi*, Feltrinelli, Milano 1983, p. 27).
47. Questo meccanismo funziona esattamente come un dilemma del prigioniero con un alto numero di giocatori. Per semplicità, non verrà fatta qui alcuna distinzione riguardo all'ampiezza del gruppo. Basti ricordare che, in generale, più piccolo è il gruppo, più visibili saranno gli effetti di ogni singola defezione sull'abilità collettiva di produrre il bene. Nei piccoli gruppi, quindi, l'incentivo individuale alla defezione è minore. Ciò mitiga, ma non annulla, il dilemma dell'azione collettiva, il quale risulta nella produzione di quantità subottimali di bene pubblico. *Ibid.*
48. Ivi.
49. Robert Gilpin, *Guerra e mutamento*, cit..
50. Ivi.
51. Ivi. Va sottolineato, tuttavia, che vi è qualche incoerenza tra questa visione della guerra fredda e la teoria dell'egemonia nel suo complesso. Secondo quest'ultima, infatti, lo sfidante di un sistema egemonico emerge dal sistema stesso e non è, come nel caso dell'Unione Sovietica, il leader di un ordine internazionale alternativo. Quest'incongruenza, comunque, non ha conseguenze significative sul ragionamento che si sta seguendo in questa sede, poiché ciò che interessa qui è la funzione egemonica degli Stati Uniti dopo la guerra fredda, piuttosto che il ruolo e la posizione dell'Urss nel sistema bipolare.
52. William C. Wohlforth, *The Stability of a Unipolar World*, cit..
53. The Economist, *The Acceptability of American Power*, in «A Survey of America's World Role», 29 giugno 2002, pp. 6-10.
54. The Economist Intelligence Unit, *Country Profile United States. Comparative Economic Indicators, 2001*, [http://db.eiu.com/reports.asp?title=Country+Profile+United+States&valname=CPCUSD&doc\\_id=1062669](http://db.eiu.com/reports.asp?title=Country+Profile+United+States&valname=CPCUSD&doc_id=1062669) (18 febbraio 2003); *Country Profile United States. Economy: Economic Structure*, [http://db.eiu.com/reports.asp?title=Country+Profile+United+States&valname=CPCUSD&doc\\_id=1062687](http://db.eiu.com/reports.asp?title=Country+Profile+United+States&valname=CPCUSD&doc_id=1062687) (18 febbraio 2003); *Country Profile United States. Economy: Economic Performance*, [http://db.eiu.com/reports.asp?title=Country+Profile+United+States&valname=CPCUSD&doc\\_id=1062689](http://db.eiu.com/reports.asp?title=Country+Profile+United+States&valname=CPCUSD&doc_id=1062689) (18 febbraio 2003).
55. William C. Wohlforth, *The Stability of a Unipolar World*, cit..
56. In alcuni casi questa espansione è cominciata addirittura prima della fine della guerra fredda. Si consideri, ad esempio, l'ammissione di alcuni satelliti dell'Ussr a importanti istituzioni occidentali (come il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale), avvenuta nel corso degli anni '80.
57. Un'interpretazione della Nato molto vicina a quella proposta qui si trova in Mark S. Sheetz, *Correspondence: Debating the Unipolar Moment*, in «International Security», 22, 3, 1997/8, pp. 168-74. Per alcune letture analoghe del ruolo dell'Alleanza Atlantica si vedano anche Josef Joffe, *Europe's American Pacifier*, in «Foreign Policy», 54, 1984, pp. 64-82 e James Kurth, *The Next Nato. Building an American Commonwealth of Nations*, in «The National Interest», Fall 2001, pp. 5-16.
58. Per un resoconto complessivo delle trasformazioni dell'Alleanza Atlantica dopo la fine della guerra fredda si veda per tutti Alessandro Colombo, *La lunga alleanza*, cit..
59. In realtà, quella delineata nel Concetto Strategico del 1991 e nel successivo documento del 1999 appare più come una «grande strategia» che semplicemente come una «strategia». Come si vedrà in seguito, infatti, la scomparsa di un'ingente minaccia all'Europa occidentale e la fine della guerra fredda hanno portato l'alleanza a definire la propria politica estera e militare nei termini di alcuni atteggiamenti generali verso il sistema internazionale piuttosto che nella forma di specifiche iniziative dirette contro un nemico ben preciso. Per ragioni di comodità, nelle prossime pagine ci si conformerà alla terminologia del Nac e ci si riferirà alle linee guida formulate nel 1991 e nel 1999 come alla «strategia» dell'Alleanza Atlantica.
60. Nato (North Atlantic Treaty Organization), *The Alliance Strategic Concept*, 8 novembre 1991, <http://www.nato.int/docu/basicxt/b911108a.htm> (10 settembre 2002), Art. 1.
61. *Ibidem*, Artt. 7-10.
62. *Ibidem*, Art. 11.
63. *Ibidem*, Art. 20, par. (i).
64. *Ibidem*, Artt. 23-33.
65. *Ibidem*, Art. 39.
66. *Ibidem*, Artt. 42-45.
67. *Ibidem*, Art. 46.
68. *Ibidem*, Artt. 54-56.
69. Sia il Cjtf che l'Esdi sono stati concepiti verso la metà degli anni '90 allo scopo di accrescere la flessibilità politica e militare dell'Alleanza Atlantica. La prima delle due iniziative prevede che le truppe e i mezzi della Nato possano essere assegnati a delle missioni *ad hoc* (alle quali anche paesi terzi possono contribuire) anche nei casi in cui non tutti gli alleati scelgano di partecipare. Il secondo progetto è volto a permettere ai membri europei dell'alleanza di dirigere, per mezzo dell'Unione Europea Occidentale (Ueo), azioni che fanno uso di strumenti della Nato. Si vedano Nato (North Atlantic Treaty Organization), *New Europe, New Nato*, in «Nato Review», 42, 1, 1994, pp. 13-4, e Robert S. Jordan, *Nato's Structural Changes for the 1990s*, in S. Victor Papacosma e Mary A. Heiss (a cura di), *Nato in the Post-Cold War Era: Does It Have a Future?*, St. Martin's Press, New York 1995.
70. Nato (North Atlantic Treaty Organization), *The Alliance Strategic Concept*, 24 aprile 1999, <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm> (10 settembre 2002), Art. 10.
71. *Ibidem*, Artt. 25-27.
72. *Ibidem*, Artt. 28 e 29.
73. *Ibidem*, Art. 30.
74. *Ibidem*, Art. 31.
75. *Ibidem*, Artt. 33-38. L'Eapc e la Pfp sono programmi finalizzati al miglioramento delle relazioni tra la Nato e diversi paesi ex comunisti. Il primo ha rimpiazzato il Consiglio di Cooperazione Nord Atlantico (*North Atlantic Cooperation Council*, Nacc) nel 1997 come organo per la reciproca consultazione sulle questioni politico-strategiche. Il secondo è stato lanciato nel 1994 come progetto di collaborazione militare tra l'Alleanza Atlantica e una serie di stati est-europei tra i quali la Russia. Quanto al *Mediterranean Dialogue*, lo scopo di quest'iniziativa è creare un canale per la comunicazione e la cooperazione nel campo della sicurezza tra l'alleanza e alcuni paesi mediorientali e dell'area del Maghreb.
76. *Ibidem*, Art. 39.
77. *Ibidem*, Art. 40.
78. *Ibidem*, Artt. 41-46.
79. *Ibidem*, Artt. 47-53.
80. *Ibidem*, Artt. 54-61.
81. *Ibidem*, Artt. 62-64.
82. Il più recente passo in questo processo generale di consolidamento è stato compiuto con il vertice di Praga del novembre 2002. Tra le decisioni prese dal Consiglio Nord Atlantico in quell'occasione, si segnalano l'impegno alla creazione di una forza di reazione rapida (*Nato Response Force*, Nrf) che abbia capacità operativa entro l'ottobre del 2004, e l'apertura dei negoziati per l'ingresso nell'alleanza di sette nuovi membri (Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia); ingresso che dovrebbe avvenire nella primavera del 2004. Si veda Nato (North Atlan-

37. In questo senso si vedano Robert Jervis, *Security Regimes*, in Stephen D. Krasner (a cura di), *International Regimes*, cit., Charles Lipson, *International Cooperation in Economic and Security Affairs*, in «World Politics», 37, 1, 1984, pp. 1-23, e John J. Mearsheimer, *The False Promise of International Institutions*, in «International Security», 19, 3, 1994/95, pp. 5-49. L'esempio più immediato di questo tipo di defezione è l'aggressione militare. Un attacco su vasta scala può indebolire lo stato aggredito fino a lasciarlo senza alcuna sostanziale capacità di risposta. In caso di conquista, o di controllo indiretto, inoltre, la vittima non sarebbe neppure in grado di giocare la sessione successiva del gioco.
38. Un riarmo massiccio, ad esempio, può essere considerato una forma più leggera di defezione.
39. Celeste A. Wallander e Robert O. Keohane, *Risk, Threat, and Security Institutions*, cit..
40. Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1981 (trad. it *Guerra e mutamento nella politica internazionale*, Il Mulino, Bologna 1989).
41. Robert Gilpin, *Guerra e mutamento*, cit..
42. Ivi.
43. In effetti, se si tiene conto del solo differenziale di potenza all'interno del sistema, l'egemonia risulta equivalente all'unipolarismo waltziano.
44. Usando la terminologia gilpiniana, si può dire che alla potenza dell'egemone corrisponde, solitamente, il suo prestigio. Si veda Robert Gilpin, *Guerra e mutamento*, cit..
45. Ivi..
46. Mancur Olson, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge 1971 (2ª edizione) (trad. it. *La logica dell'azione collettiva. I beni pubblici e la teoria dei gruppi*, Feltrinelli, Milano 1983, p. 27).
47. Questo meccanismo funziona esattamente come un dilemma del prigioniero con un alto numero di giocatori. Per semplicità, non verrà fatta qui alcuna distinzione riguardo all'ampiezza del gruppo. Basti ricordare che, in generale, più piccolo è il gruppo, più visibili saranno gli effetti di ogni singola defezione sull'abilità collettiva di produrre il bene. Nei piccoli gruppi, quindi, l'incentivo individuale alla defezione è minore. Ciò mitiga, ma non annulla, il dilemma dell'azione collettiva, il quale risulta nella produzione di quantità subottimali di bene pubblico. *Ibid.*
48. Ivi.
49. Robert Gilpin, *Guerra e mutamento*, cit..
50. Ivi.
51. Ivi. Va sottolineato, tuttavia, che vi è qualche incoerenza tra questa visione della guerra fredda e la teoria dell'egemonia nel suo complesso. Secondo quest'ultima, infatti, lo sfidante di un sistema egemonico emerge dal sistema stesso e non è, come nel caso dell'Unione Sovietica, il leader di un ordine internazionale alternativo. Quest'incongruenza, comunque, non ha conseguenze significative sul ragionamento che si sta seguendo in questa sede, poiché ciò che interessa qui è la funzione egemonica degli Stati Uniti dopo la guerra fredda, piuttosto che il ruolo e la posizione dell'Urss nel sistema bipolare.
52. William C. Wohlforth, *The Stability of a Unipolar World*, cit..
53. The Economist, *The Acceptability of American Power*, in «A Survey of America's World Role», 29 giugno 2002, pp. 6-10.
54. The Economist Intelligence Unit, *Country Profile United States. Comparative Economic Indicators, 2001*, [http://db.eiu.com/reports.asp?title=Country+Profile+United+States&valname=CPCUSD&doc\\_id=1062669](http://db.eiu.com/reports.asp?title=Country+Profile+United+States&valname=CPCUSD&doc_id=1062669) (18 febbraio 2003); *Country Profile United States. Economy: Economic Structure*, [http://db.eiu.com/reports.asp?title=Country+Profile+United+States&valname=CPCUSD&doc\\_id=1062687](http://db.eiu.com/reports.asp?title=Country+Profile+United+States&valname=CPCUSD&doc_id=1062687) (18 febbraio 2003); *Country Profile United States. Economy: Economic Performance*, [http://db.eiu.com/reports.asp?title=Country+Profile+United+States&valname=CPCUSD&doc\\_id=1062689](http://db.eiu.com/reports.asp?title=Country+Profile+United+States&valname=CPCUSD&doc_id=1062689) (18 febbraio 2003).
55. William C. Wohlforth, *The Stability of a Unipolar World*, cit..
56. In alcuni casi questa espansione è cominciata addirittura prima della fine della guerra fredda. Si consideri, ad esempio, l'ammissione di alcuni satelliti dell'Urss a importanti istituzioni occidentali (come il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale), avvenuta nel corso degli anni '80.
57. Un'interpretazione della Nato molto vicina a quella proposta qui si trova in Mark S. Sheetz, *Correspondence: Debating the Unipolar Moment*, in «International Security», 22, 3, 1997/8, pp. 168-74. Per alcune letture analoghe del ruolo dell'Alleanza Atlantica si vedano anche Josef Joffe, *Europe's American Pacifier*, in «Foreign Policy», 54, 1984, pp. 64-82 e James Kurth, *The Next Nato. Building an American Commonwealth of Nations*, in «The National Interest», Fall 2001, pp. 5-16.
58. Per un resoconto complessivo delle trasformazioni dell'Alleanza Atlantica dopo la fine della guerra fredda si veda per tutti Alessandro Colombo, *La lunga alleanza*, cit..
59. In realtà, quella delineata nel Concetto Strategico del 1991 e nel successivo documento del 1999 appare più come una «grande strategia» che semplicemente come una «strategia». Come si vedrà in seguito, infatti, la scomparsa di un'ingente minaccia all'Europa occidentale e la fine della guerra fredda hanno portato l'alleanza a definire la propria politica estera e militare nei termini di alcuni atteggiamenti generali verso il sistema internazionale piuttosto che nella forma di specifiche iniziative dirette contro un nemico ben preciso. Per ragioni di comodità, nelle prossime pagine ci si conformerà alla terminologia del Nac e ci si riferirà alle linee guida formulate nel 1991 e nel 1999 come alla «strategia» dell'Alleanza Atlantica.
60. Nato (North Atlantic Treaty Organization), *The Alliance Strategic Concept*, 8 novembre 1991, <http://www.nato.int/docu/basicxt/b911108a.htm> (10 settembre 2002), Art. 1.
61. *Ibidem*, Artt. 7-10.
62. *Ibidem*, Art. 11.
63. *Ibidem*, Art. 20, par. (i).
64. *Ibidem*, Artt. 23-33.
65. *Ibidem*, Art. 39.
66. *Ibidem*, Artt. 42-45.
67. *Ibidem*, Art. 46.
68. *Ibidem*, Artt. 54-56.
69. Sia il Cjtf che l'Esdi sono stati concepiti verso la metà degli anni '90 allo scopo di accrescere la flessibilità politica e militare dell'Alleanza Atlantica. La prima delle due iniziative prevede che le truppe e i mezzi della Nato possano essere assegnati a delle missioni *ad hoc* (alle quali anche paesi terzi possono contribuire) anche nei casi in cui non tutti gli alleati scelgano di partecipare. Il secondo progetto è volto a permettere ai membri europei dell'alleanza di dirigere, per mezzo dell'Unione Europea Occidentale (Ueo), azioni che fanno uso di strumenti della Nato. Si vedano Nato (North Atlantic Treaty Organization), *New Europe, New Nato*, in «Nato Review», 42, 1, 1994, pp. 13-4, e Robert S. Jordan, *Nato's Structural Changes for the 1990s*, in S. Victor Papacosma e Mary A. Heiss (a cura di), *Nato in the Post-Cold War Era: Does It Have a Future?*, St. Martin's Press, New York 1995.
70. Nato (North Atlantic Treaty Organization), *The Alliance Strategic Concept*, 24 aprile 1999, <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm> (10 settembre 2002), Art. 10.
71. *Ibidem*, Artt. 25-27.
72. *Ibidem*, Artt. 28 e 29.
73. *Ibidem*, Art. 30.
74. *Ibidem*, Art. 31.
75. *Ibidem*, Artt. 33-38. L'Eapc e la Pfp sono programmi finalizzati al miglioramento delle relazioni tra la Nato e diversi paesi ex comunisti. Il primo ha rimpiazzato il Consiglio di Cooperazione Nord Atlantico (*North Atlantic Cooperation Council*, Nacc) nel 1997 come organo per la reciproca consultazione sulle questioni politico-strategiche. Il secondo è stato lanciato nel 1994 come progetto di collaborazione militare tra l'Alleanza Atlantica e una serie di stati est-europei tra i quali la Russia. Quanto al *Mediterranean Dialogue*, lo scopo di quest'iniziativa è creare un canale per la comunicazione e la cooperazione nel campo della sicurezza tra l'alleanza e alcuni paesi mediorientali e dell'area del Maghreb.
76. *Ibidem*, Art. 39.
77. *Ibidem*, Art. 40.
78. *Ibidem*, Artt. 41-46.
79. *Ibidem*, Artt. 47-53.
80. *Ibidem*, Artt. 54-61.
81. *Ibidem*, Artt. 62-64.
82. Il più recente passo in questo processo generale di consolidamento è stato compiuto con il vertice di Praga del novembre 2002. Tra le decisioni prese dal Consiglio Nord Atlantico in quell'occasione, si segnalano l'impegno alla creazione di una forza di reazione rapida (*Nato Response Force*, Nrf) che abbia capacità operativa entro l'ottobre del 2004, e l'apertura dei negoziati per l'ingresso nell'alleanza di sette nuovi membri (Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia); ingresso che dovrebbe avvenire nella primavera del 2004. Si veda Nato (North Atlan-

- tic Treaty Organization), *Prague Summit Declaration*, 21 novembre 2002, <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm> (10 febbraio 2003).
83. Per due esempi di queste differenti visioni si rimanda a «The End of Nato?», in *The Wall Street Journal*, 10 febbraio 2003, p. A14 e a Ronald D. Asmus, *Rebuilding the Atlantic Alliance*, in «Foreign Affairs», 82, 5, 2003, pp. 20-31.