



Dipartimento di Scienze Politiche

Tesi in Politiche Pubbliche Internazionali

La sopravvivenza della NATO alla fine del confronto bipolare.

Caso studio: le relazioni NATO-Russia

Relatore Mattia Guidi

Correlatore Raffaele Marchetti

Candidato Marta De Rosa

Matr. 624372

Anno a. 2015/2016

Al mio papà,

Indice

Introduzione.....	Pag. 4
1. Le origini della NATO	
1.1 Le premesse dell'Alleanza Atlantica.....	Pag. 9
1.2 La struttura organizzativa.....	Pag. 13
1.3 La NATO come “riflesso” della Guerra Fredda.....	Pag. 16
2. La “seconda” NATO degli anni Novanta	
2.1 Dal sistema bipolare al nuovo contesto internazionale.....	Pag. 24
2.2 La NATO come “relitto” della Guerra Fredda.....	Pag. 26
2.3 La persistenza della NATO: “rompicapo” delle Relazioni Internazionali.....	Pag. 29
2.4 Una sintesi “gilpiniana” dell'Alleanza.....	Pag. 39
3. La sicurezza garantita dalla NATO	
3.1 L'adattamento dell'Alleanza al nuovo contesto internazionale.....	Pag. 48
3.2 L'evoluzione della strategia atlantica.....	Pag. 49
3.3 Il processo di trasformazione.....	Pag. 54
3.4 Il processo di allargamento.....	Pag. 61
4. Caso studio: i rapporti NATO – Russia	
4.1 La Russia: fuori o dentro l'Alleanza?.....	Pag. 68
4.2 L'evoluzione dei rapporti.....	Pag. 73
4.3 I recenti punti di attrito nelle relazioni.....	Pag. 79
Conclusioni.....	Pag. 83

Introduzione

Sebbene sia quasi sempre il loro obiettivo, la vittoria costituisce un momento critico nella vita delle alleanze. Queste hanno sempre 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.

Le alleanze, come tutte le relazioni tra Stati, sono qualcosa di più della somma delle politiche degli stessi alleati, *“esse non possono essere comprese fuori del contesto del sistema internazionale. Il sistema fornisce larga parte delle ragioni per allearsi, la natura delle alleanze varia a seconda delle caratteristiche del sistema. La formazione delle alleanze e la loro persistenza sono elementari processi sistemici”*.¹

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 di queste non può che essere strettamente connesso con una interpretazione generale della politica internazionale. Per qualunque domanda ci si ponga a proposito delle alleanze, la risposta dipende sempre da assunzioni – sul comportamento degli Stati, sul rapporto tra questi e il sistema internazionale, sul livello analitico al quale conviene cercare la spiegazione – che si trovano al di fuori della politica delle alleanze e che rimandano al modo stesso in cui sono interpretate e giudicate le Relazioni Internazionali. Proprio la sua natura di collegamento tra cooperazione e conflitto fa dello studio delle alleanze un vero e proprio terreno in cui “mostrare bandiera” per i principali orientamenti allo studio delle Relazioni Internazionali.²

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 nel 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.³ Il primo fa dell'anarchia sistemica e della sicurezza i principali riferimenti concettuali, e vede le alleanze come la principale manifestazione del ricorrente meccanismo

¹ Glenn Snyder, *Alliance Politics*, Cornell University Press, 1997, cit. pag. 16.

² Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, ISPI, 2007, cit. pag. 23.

³ Pier Domenico Tortola, *La Nato e l'egemonia americana dopo la guerra fredda*, in *Teoria politica*, cit. pag. 109-132.

del *balance of power*. Sono gli stati dominanti a forgiare le organizzazioni internazionali costruendo istituzioni in cui proiettare la propria politica di potenza.⁴

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 transatlantico.⁵

Non può stupire pertanto che tanti interrogativi abbiano circondato l'Alleanza Atlantica: quale ruolo svolge nel nuovo contesto internazionale? È più probabile che la scomparsa del nemico, l'Unione Sovietica, la privi della propria coerenza interna o, invece, le dia l'occasione di svolgere indisturbata il ruolo di garante del nuovo ordine internazionale, almeno in Europa? E, in questo secondo caso, come può ripercuotersi sulla sua efficienza la transizione da "alleanza di guerra" a "custode armato della pace"?⁶

Cercando dunque di dare una risposta a questi interrogativi ed al perché è sopravvissuta dopo la fine del confronto bipolare, la presente ricerca si occupa del ruolo che riveste attualmente la NATO all'interno dello scenario internazionale. L'idea nasce dall'esperienza vissuta al *NATO Defense College* di Roma durante la quale ho analizzato da vicino le continue trasformazioni che l'Organizzazione ha vissuto a partire dalla Guerra Fredda adattandosi ad un contesto storico-politico diverso da quello in cui ha avuto origine. Per fare questo, mi sono avvalsa di numerose fonti accademiche della *Library* del *College* ma anche di fonti non accademiche come la stessa Rivista della NATO nonché di documenti di istituti di ricerca.

Se fino al 1989-1991, la stabilità dell'Alleanza poteva essere facilmente spiegata come una sorta di immagine riflessa della stabilità del sistema internazionale bipolare, da allora essa è sembrata contraddire alcune delle più impressionanti regolarità offerte dalla storia e dalla teoria delle Relazioni Internazionali. Una volta ottenuto l'obiettivo per il quale erano state istituite, molte alleanze del passato erano cadute vittima del riemergere di obiettivi e sensibilità diverse tra gli alleati. Una volta sbalzate fuori dal vecchio contesto internazionale, si erano trovate disorientate in quello nuovo e, a volte, intralciate proprio da ciò che aveva

⁴ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, 1979 (trad. it. *Teoria della Politica Internazionale*, Il Mulino, Bologna, 1987).

⁵ Pier Domenico Tortola, *La Nato e l'egemonia americana dopo la guerra fredda*, in *Teoria politica*, cit. pag. 109-132.

⁶ Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, ISPI, 2007, cit. pag. 20.

garantito loro il successo. Una volta smarrito il collante del “nemico”, non avevano impiegato molto a pagare in coesione interna quello che avevano perduto in tensione esterna.⁷

L’eccezionalità dell’Alleanza infatti non si esaurisce soltanto nel dato puro e semplice della durata: nel corso della sua storia, essa ha dato prova di un’impressionante capacità di adeguamento ai cambiamenti intervenuti nel contesto geopolitico e geostrategico internazionale.⁸ Come ricordava d’altronde il noto Rapporto Harmel nel 1967, si tratta di un’organizzazione “*che si adatta costantemente alle mutevoli condizioni*”.⁹ Di questo costante processo di rinnovamento, gli anni Novanta hanno costituito una tappa fondamentale: la scomparsa del Patto di Varsavia prima, ed il collasso dell’Unione Sovietica poi, hanno tolto all’Alleanza l’avversario, la cui esistenza rappresentava il suo principale fattore di coesione. Nel primo capitolo sarà introdotto un breve quadro del contesto storico internazionale in cui è stato firmato il Patto atlantico e quello che poi ha dato origine alla sua emanazione organizzativa, ovvero l’Organizzazione del Trattato Nord Atlantico, spiegando in breve la struttura dell’Alleanza.

Nel secondo capitolo si andranno ad analizzare i due principali approcci teorici delle Relazioni Internazionali: neorealismo e neoliberalismo, evidenziandone le debolezze e i punti di forza e sintetizzando questi ultimi nel quadro di una prospettiva alternativa.

Realisti ed esponenti della teoria critica condividono la visione della politica internazionale come strumento nelle mani delle grandi potenze. Da questa tesi deriva una lettura minimalista della capacità delle organizzazioni internazionali di far fronte alla competizione e di ridurre le asimmetrie nelle relazioni di potere tra stati.

Le principali differenze tra i due approcci si possono individuare, in primo luogo, nell’importanza relativa che essi attribuiscono agli attori statali e non statali e, in secondo luogo, nel peso che attribuiscono ai fattori materiali (ad esempio le capacità militari). Un tratto comune degli studi che si ispirano alla teoria realista è l’assunto secondo cui gli Stati sovrani sono i principali attori nelle relazioni internazionali. Secondo questi studi, le decisioni sono fortemente influenzate dalla natura anarchica delle relazioni internazionali: essi agiscono come attori razionali, seguendo un calcolo di costi-benefici rispetto alle conseguenze di ciascuna azione. Agiscono, cioè, seguendo la logica delle conseguenze attese. I loro interessi

⁷ Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, ISPI, 2007, cit. pag. 12.

⁸ Germano Dottori e Massimo Amorosi, *La NATO dopo l’11 settembre*, Rubbettino, 2004, cit.

⁹ Lawrence S. Kaplan, *Rivista della NATO, Il 40° anniversario del Rapporto Harmel*.

sono tendenzialmente stabili, in quanto principalmente orientati al perseguimento della sicurezza nazionale e del potere, e determinati da fattori esterni, in particolare dalla distribuzione delle risorse materiali (militari ed economiche) nelle relazioni internazionali.

La cooperazione in ambito di tali organizzazioni è condizionata dalla presenza di potenze egemoni che, per preservare la propria posizione di potere, accettano di dispensare beni pubblici agli stati più deboli sotto forma di politiche pubbliche, come appunto le politiche di sicurezza.

Il realismo è stato un paradigma interpretativo estremamente influente tanto nella filosofia politica quanto nello studio della politica internazionale. Il programma di ricerca di stampo realista non è stato solo influente per la riflessione internazionalistica ma è anche un approccio estremamente affascinante: la ricerca disincantata delle forze profonde che muovono l'agire degli uomini e degli Stati è di interesse e stimolo per ogni studioso delle scienze sociali.

Si è offerta qui una interpretazione sostanzialmente realista dell'Alleanza Atlantica come principale strumento attraverso cui gli Stati Uniti forniscono il bene pubblico della sicurezza internazionale al proprio sistema egemonico. La breve analisi dei due Concetti Strategici del '91 e del '99 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 ad 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 vera minaccia esterna. In più, attraverso il processo di allargamento e la creazione di vari rapporti di collaborazione, l'Alleanza Atlantica ha esteso il proprio raggio d'azione geografico fino ad 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. Ma, per seguire la teoria gilpiniana fino in fondo, sarà necessario chiedersi per quanto tempo ancora l'Alleanza 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.¹⁰

¹⁰ Pier Domenico Tortola, *La Nato e l'egemonia americana dopo la guerra fredda*, in *Teoria politica*, cit. pag. 109-132.

L'assunto di Geir Lundestad dà una chiara immagine di questo concetto: "*Hegemons rise and fall. Wars are often the result of this process of rise and fall; the wars in turn to speed up the process enormously. When a new victorious hegemon then emerges, other Great Powers often balance against it; another war may follow and the cycle starts over again*".¹¹

La teoria realista della stabilità egemonica di Robert Gilpin sostiene che l'esistenza stessa di un'organizzazione internazionale è subordinata alla presenza di un egemone interessato a costruirla e preservarla. Qualora tali condizioni vengano meno, cesseranno di esistere anche le motivazioni della cooperazione ed anche dell'esistenza stessa dell'organizzazione.¹²

Più precisamente, prendendo le mosse dalla suddetta teoria, sarà descritta un'interpretazione dell'odierna NATO come principale espressione 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. Si tenterà di conciliare la tesi neorealista sui rapporti di forza con quella 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. Sarà spiegata l'evoluzione dell'Alleanza negli ultimi anni ed in particolare, si prenderanno in esame le linee guida politico-militari espresse nei Concetti Strategici del 1991 e del 1999.

Dal primo vertice infatti del dopo-Guerra Fredda, tenutosi a Roma nel 1991 e culminato nell'approvazione del nuovo documento strategico dell'Alleanza, fino a quello solenne in occasione del proprio cinquantennale, svoltosi a Bruxelles nel 1999, si può dire che la NATO non abbia fatto altro che riflettere su come rilanciare e rilegittimare il proprio ruolo alla luce del nuovo contesto internazionale. Lo stesso si può dire per l'evoluzione e l'allargamento della *membership* dell'Alleanza così da ridurre il rischio di ipotetici sviluppi aggressivi nei rapporti con la Russia, rinsaldando i processi di transizione politica ai suoi confini orientali e avvicinandosi geopoliticamente alle aree più instabili del sistema contemporaneo. E verranno proprio prese in esame le relazioni con il successore del suo "vecchio" nemico, la Russia, e l'evoluzione di questi rapporti fino all'ultimo Summit di Varsavia a luglio 2016.

¹¹ Geir Lundestad, «*Empire*» by Invitation. *The United States and Western Europe: Past, Present and Future*, in Giovagnoli A. e Tosi L., "Un ponte sull'Atlantico", cit., pag. 21.

¹² *Le organizzazioni internazionali, Struttura, funzioni, impatto*; a cura di R. Belloni, M. Moschella, D. Sicurelli.

1. Le origini della NATO

1.1 Le premesse dell'Alleanza Atlantica

Per quanto possano cambiare, nella storia, tanto la forma del sistema internazionale quanto la forma delle alleanze, in tutti i contesti internazionali gli Stati hanno il problema di scegliere se allearsi o astenersi dallo stringere alleanze e, nel primo caso, con chi farlo e contro chi. Nessuna delle due scelte è priva di rischi. Quelli della prima, se allearsi oppure no, sono la divisione del sistema in due coalizioni rivali e l'isolamento.¹³ Quando si sceglie di allearsi si previene l'isolamento, ma si rischia quasi sempre la formazione di un'alleanza rivale. Quando, al contrario, si sceglie di non allearsi, si evita di incoraggiare gli altri a fare lo stesso, ma si rischia di restare isolati se gli altri decidono diversamente. I rischi della seconda scelta invece sono gli stessi che incontra qualunque coalizione politica, interna o internazionale: quando, per evitare di rafforzare qualche avversario, si includono tutti gli alleati possibili, si rischia di dover soddisfare troppe domande, mentre quando, per evitare questo rischio, si decide di tenere fuori qualcuno, si rischia di gettarlo tra le braccia degli avversari.¹⁴

Questi due dilemmi sono alla base del processo di formazione delle alleanze. Che poi gli Stati o, più precisamente, gli uomini che decidono a nome dello Stato, li risolvano in un senso o nell'altro, dipende da una enorme varietà di ragioni storiche, politiche, culturali o persino psicologiche. In nessun contesto storico, tuttavia, la scelta è totalmente indeterminata. Anzi, ad indirizzare gli Stati contribuiscono una grande quantità di fattori sia oggettivi che soggettivi, dalla comunanza di interessi al coinvolgimento negli stessi conflitti, dalle affinità politiche e ideologiche alla percezione della stessa minaccia. Questi conflitti e affinità non eliminano, normalmente, il margine di indeterminatezza, ma hanno quasi sempre il potere di ridurlo in misura considerevole, in quanto *“formano un tacito schema di allineamento anche prima o al di fuori di aperte trattative di alleanza”*¹⁵ ed in quanto creano le condizioni perché

¹³ Questa scelta tra allearsi e astenersi dallo stringere alleanze è stata definita da Snyder come il “dilemma primario dell'alleanza” analizzato secondo la logica della teoria dei giochi. Glenn Snyder, *Il dilemma della sicurezza*, cit.

¹⁴ Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, ISPI, 2007, cit. pag. 105.

¹⁵ Glenn Snyder, *Il dilemma della sicurezza*, cit. pag. 354-355. Il dilemma della sicurezza postula che, dal momento che gli stati accumulano potere principalmente attraverso l'incremento di armi, gli ingrandimenti territoriali e la formazione di alleanze, anche quando nessuno stato ha alcun desiderio di attaccare gli altri, nessuno può essere sicuro che le intenzioni degli altri siano pacifiche, o che lo rimarranno; quindi ognuno deve accumulare potere per la propria difesa. Dal momento che nessuno stato può sapere se l'accumulazione di potere degli altri ha solo motivazioni difensive, ognuno deve assumere che possa servire per un attacco.

allearsi sia preferibile oppure no a perseguire la propria sicurezza in qualche altro modo – non legandosi ad alcun altro, ad esempio, oppure legandosi ad alcuni attraverso un sistema di sicurezza collettiva.

Se questa è la regola, il contesto internazionale del secondo dopoguerra riuscì a fare ancora di più. La nascita e lo sviluppo del bipolarismo non si limitarono, infatti, a restringere il ventaglio delle opzioni disponibili, ma lo eliminarono del tutto. Le alleanze postbelliche, almeno nel teatro europeo, smisero di essere il risultato di scelte sempre reversibili di affinità e di conflitto, per diventare un puro e semplice prodotto della struttura del sistema.¹⁶

Il punto di partenza dell'Organizzazione del Trattato Nord Atlantico risale al 1950, quando, in un clima di crescente tensione internazionale, i paesi che pochi mesi prima avevano stipulato il Patto atlantico si adoperarono per costruire le strutture necessarie per tradurre una garanzia politica in una macchina militare.¹⁷ La *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), dunque, è un'organizzazione internazionale di carattere militare, emanazione organizzativa di un trattato internazionale di mutua assistenza militare, il Trattato dell'Atlantico del Nord, da cui essa trae molti degli elementi che la contraddistinguono.

Fra il 1948 ed il 1952 le posizioni antagoniste di Stati Uniti e Unione Sovietica si cristallizzarono: gli USA avevano assunto la responsabilità degli impegni inglesi in Grecia e Turchia e si erano messi alla guida della formulazione della strategia dell'Occidente. Attraverso la dottrina del *containment* si doveva bloccare l'espansione sovietica con mezzi militari e politici, ciò avrebbe dovuto produrre una rottura del sistema sovietico. I sovietici, da parte loro, accelerarono la subordinazione dell'Europa Orientale.¹⁸

In un suo articolo, Stanley R. Sloan, direttore della *Atlantic Community Initiative*, scrive che nel 1947, quando fallirono i negoziati quadrilaterali sul futuro della Germania, tra Stati Uniti, Francia, Regno Unito e Unione Sovietica, il Ministro degli Esteri britannico, E. Bevin, universalmente riconosciuto come il padre del Trattato di Washington e il promotore di ciò che poi divenne in sostanza l'articolo 5, si convinse che le potenze occidentali si sarebbero dovute organizzare per difendersi dalle ambizioni dell'Unione Sovietica di Stalin.¹⁹

Di conseguenza, agli incrementi di potere di ciascuna parte corrispondono quelli delle altre, e tutto questo finisce con una sicurezza non maggiore rispetto a quando ha avuto origine il ciclo vizioso, per non parlare dei costi contratti per l'acquisizione ed il mantenimento del potere.

¹⁶ Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, ISPI, 2007, cit. pag. 106.

¹⁷ Ennio Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali, Dal 1918 ai giorni nostri* (2008).

¹⁸ Zbigniew Brzezinski, *Come fu giocata la guerra fredda*, Affari Esteri, Anno IV, Num. 16.

¹⁹ Stanley R. Sloan, *I negoziati per l'articolo 5*, Rivista della NATO, Estate 2006.

Il 6 luglio 1948 ebbero inizio i lunghi negoziati del Trattato, durati sino alla fine di marzo 1949, per definire la portata, l'estensione e gli impegni che il Patto atlantico, definito come uno dei documenti più importanti del secondo dopoguerra, avrebbe assunto. La firma avvenne il 4 aprile 1949 a Washington.²⁰

La struttura del Patto Atlantico è costituita da un preambolo e da 14 articoli. Il Trattato dell'Atlantico del Nord, di durata illimitata, proclama innanzitutto i valori politici della democrazia, della libertà individuale e dello stato di diritto, e la volontà degli alleati di tutelarli tramite la difesa collettiva e la promozione della pace e della stabilità internazionale. Esso vincola il perseguimento di questi scopi al quadro politico e normativo delle Nazioni Unite, trattenendo le parti dall'impiego e dall'uso della forza in modi non congruenti con la Carta dell'ONU (Art. 1), impegna le parti a rinsaldare la propria capacità di produrre difesa collettiva, sia sul piano economico (Art. 2), sia su quello militare (Art. 3).²¹

Il cuore politico del Patto atlantico consiste nell'affermazione solenne dell'indivisibilità della sicurezza alleata e nella sua traduzione operativa. Da un lato, infatti, il Trattato specifica che un attacco al territorio o alle forze armate di un qualunque alleato è un attacco al territorio o alle forze armate di tutti gli altri, sancendo che la sicurezza degli alleati è unica, e affermando l'impegno degli alleati a proteggerla con tutte le misure necessarie, incluso l'uso della forza (Art. 5). Dall'altro, esso dettaglia le condizioni in cui gli alleati si devono reciproca assistenza e le procedure perché ciò avvenga: in primo luogo, definendo che cosa si debba intendere per "attacco armato", così da specificare le condizioni di attivazione del Patto (Art. 6); in secondo luogo, impegnando gli alleati a consultarsi quando uno di loro lo ritenga necessario per fronteggiare una minaccia (Art. 4); infine, creando un organismo – il Consiglio del Nord Atlantico (*North Atlantic Council*, NAC) – con il compito di implementare il Trattato e di istituire gli organi sussidiari necessari per il suo funzionamento (Art. 9).

La portata dell'Alleanza Atlantica non riceverebbe una valutazione adeguata se di essa ci si limitasse solo a considerare la natura tecnica delle garanzie. Se il senso dell'Alleanza fosse stato davvero limitato alla prevenzione del pericolo sovietico, l'Alleanza non sarebbe sopravvissuta al 1989, quando il pericolo sovietico scomparve. Bisogna dunque riflettere molto sul significato politico che l'Alleanza ebbe sugli equilibri di quel tempo, per

www.nato.int/docu/review/2006/issue2/italian/art4.html

²⁰ Paesi firmatari del Patto atlantico: Stati Uniti, Regno Unito, Canada, Francia, Italia, Portogallo, Paesi Bassi, Belgio, Lussemburgo, Danimarca, Islanda, Norvegia.

²¹ <http://www.comitatoatlantico.it/it/documenti/trattato-nord-atlantico/>

comprendere il senso della partecipazione degli Stati Uniti a un impegno così generico ma anche così vasto e, praticamente, senza limiti di tempo.

Sul piano politico, il Trattato ha costituito un'alleanza di difesa collettiva segnata da un elemento di forte discontinuità con il passato. La sua natura antisovietica e la disparità delle forze in campo ne hanno fatto un'alleanza asimmetrica: la sostanza era in pratica quella di impegnare gli Stati Uniti nella difesa dell'Europa. Ma ciò implicava il coinvolgimento permanente degli Stati Uniti al di fuori del proprio emisfero: una novità di grande rilievo politico e strategico per il sistema internazionale e per gli Stati Uniti stessi, che, a questo fine, e non senza controversie interne, dovettero abbandonare la propria teoria tradizionale basata sull'isolazionismo, vincolati dall'eredità lasciata dal loro primo presidente di non sottoscrivere *entangling alliances*, cioè alleanze vincolanti, all'esterno dell'emisfero occidentale. Ciò era accaduto l'11 giugno del 1948 con l'approvazione al Senato della risoluzione Vandenberg, che sosteneva quel coinvolgimento degli Stati Uniti ma lo subordinava comunque al rispetto dei vincoli costituzionali, con conseguenze di grande rilievo sia per la lettera che per la sostanza del Patto atlantico.

Il cuore politico era rappresentato da una garanzia difensiva contro l'attacco di terzi. Non si citava l'Unione Sovietica, ma in quel momento l'unico possibile aggressore, nell'area garantita dal Trattato era l'URSS. Il *casus foederis* era chiaro e indicato secondo le formule diplomatiche d'uso: aggressione e reazione. Il punto critico dell'articolo 5 consisteva proprio nella mancata precisione con la quale le contromisure venivano indicate. Infatti la natura delle azioni da intraprendere era lasciata ai singoli membri dell'Alleanza, che avrebbero intrapreso *“l'azione che avessero giudicato necessaria, ivi compreso l'uso della forza”*.

La reazione non sarebbe stata di necessità militare e la natura di essa veniva rimessa al “giudizio” delle parti interessate. Si trattava dunque di una garanzia indiretta e di non facile attuazione.²² In sostanza, l'articolo 5 non poté includere un meccanismo di risposta militare automatico, ma si limitò a specificare l'automaticità dell'obbligo della mutua assistenza, lasciando al caso specifico la decisione di quali mezzi adottare.²³

²² Ennio Di Nolfo, *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici, La politica internazionale dal XX secolo ad oggi* (2009), cit. pag. 227-229.

²³ Infatti l'art.5 specifica che: *“le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell'America settentrionale sarà considerato un attacco diretto contro tutte le parti e, di conseguenza, convengono che, se tale attacco dovesse verificarsi, ognuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa individuale o collettiva riconosciuto dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate, intraprendendo immediatamente, in modo individuale o di concerto con le*

Di conseguenza, l'ambiguità sostanziale sulla natura effettiva della garanzia di sicurezza offerta dagli Stati Uniti ha accompagnato l'intera storia della NATO nascondendo accuratamente la propria continuità con le alleanze del passato dietro il richiamo ambiguo ma potente alla propria eccezionalità.²⁴

1.2 La struttura organizzativa

La decisione di costituire una grande alleanza euro-atlantica non risolveva ancora tutti i problemi: come sempre con le istituzioni politiche, infatti, restava aperta la questione di quale assetto dare alla nuova alleanza, vale a dire, come tradurre in forma istituzionale la promessa di mutua assistenza militare. Proprio questa fu la prima impresa intellettuale e organizzativa che l'Alleanza Atlantica affrontò sin dall'inizio degli anni Cinquanta. E proprio questa, d'altra parte, fu anche la prima realizzazione politico-istituzionale del Patto atlantico: la costituzione, già a metà del 1950, di una struttura organizzativa, la NATO (*North Atlantic Treaty Organization*), una struttura che avrebbe finito per essere comunemente identificata con l'Alleanza, non perché questa identificazione fosse realmente avvenuta, ma perché, proprio in quanto strumento tecnico-militare dell'Alleanza, la NATO divenne l'espressione istituzionale della sua stessa ragion d'essere: il contenimento dell'Unione Sovietica.²⁵

L'evoluzione della situazione internazionale provocava nuove tensioni: nell'estate del 1949 l'URSS aveva posto fine al monopolio atomico americano, in autunno era stata proclamata la Repubblica Popolare in Cina e nel giugno del 1950 il 38° parallelo era stato oltrepassato dalle truppe comuniste nordcoreane che invasero la Corea del Sud. In seguito a questa situazione, si temeva che il prossimo teatro di crisi sarebbe stata la Germania. Occorreva uno sforzo ulteriore che portasse dall'enunciazione dei principi alla costruzione di una struttura militare effettiva. Gli USA, in quanto unica potenza in grado di farlo, avrebbero dovuto concretizzare militarmente l'impegno politico assunto. Fu abbandonata la politica di contenimento politico dell'URSS, vennero incrementate le spese per la difesa e si diede corpo al piano di assistenza militare per gli europei attraverso i fondi del Piano Marshall che progressivamente si liberavano grazie alla ripresa economica. Inoltre, furono incrementati i contingenti militari

altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'impiego della forza, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella zona dell'Atlantico settentrionale".

²⁴ Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, ISPI, 2007, cit.

²⁵ Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, ISPI, 2007, cit. pag. 121.

presenti in Europa da mettere al servizio delle strutture che ancora dovevano essere create per organizzare la difesa.

Né la delimitazione del proprio perimetro spaziale né l'armatura politico-ideologica sarebbero bastate, tuttavia, a dare all'Alleanza Atlantica una veste storicamente eccezionale: a procurargliela fu, piuttosto, il lento ma inarrestabile processo di istituzionalizzazione che trasformò quella che in origine era una semplice promessa di mutua assistenza militare in una vera e propria organizzazione dotata di propri organi, di una propria struttura di comando ed, infine, di un proprio esercito.²⁶ Le tappe di questa evoluzione del Patto in Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO) si succedettero ad un ritmo serrato, anche se non senza fatica.

Durante il 1950 vennero creati gli organismi previsti dal Patto: l'organo esecutivo e gli organi sussidiari dell'Alleanza. La forza militare che integrava le divisioni dei diversi membri venne strutturata e sottoposta ad un comando unitario, con a capo il Generale Dwight Eisenhower. Inizialmente quindi il Patto atlantico non produsse novità significative sul piano organizzativo, poiché riconobbe per il suo funzionamento il solo NAC: un organismo plenario paritario per il periodico confronto politico e la pianificazione multilaterale della difesa, privo dei poteri e delle strutture necessarie per implementare le decisioni adottate all'unanimità dagli alleati.

Tuttavia, di fronte all'innalzamento della tensione internazionale, che avrebbe raggiunto il culmine con lo scoppio della guerra in Corea nel giugno 1950, il NAC procedette ad istituire gli organismi per l'organizzazione e l'implementazione della difesa collettiva.

Questo processo di accrescimento istituzionale cominciò alla fine del 1949 e in pochi anni diede luogo grosso modo all'ossatura organizzativa della NATO che conosciamo oggi.²⁷

Nel maggio 1950 il NAC istituisce il Consiglio dei supplenti, con il compito di curare l'implementazione delle decisioni prese. Questo diviene entro il 1951 l'organo esecutivo della NATO, assumendo la forma del Consiglio dei rappresentanti permanenti: un organismo costantemente attivo dove si riuniscono i rappresentanti degli alleati al fine di coordinare ed indirizzare le attività di tutti gli altri organismi.

²⁶ Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, ISPI, 2007, cit. pag. 128.

²⁷ *Le organizzazioni internazionali, Struttura, funzioni, impatto*; a cura di R. Belloni, M. Moschella, D. Sicurelli.

Nel dicembre 1950 venne creato il quartier generale della forza militare integrata (*Supreme Headquarters of Allied Powers, SHAPE*) e nominato il suo comandante supremo nel generale americano Dwight Eisenhower (*Supreme Allied Commander Europe, SACEUR*) con il compito di comandare le forze alleate in guerra e di guidare lo staff militare integrato in pace. Si approntarono così le strutture che permisero agli alleati di combattere insieme, lasciandone comunque la leadership militare agli Stati Uniti.

Principali organi politici sono il NAC, formato dai capi di stato e di governo degli alleati, e il Gruppo di pianificazione nucleare. Dal 1952 vi è un Segretariato permanente che coadiuva il NAC nella gestione amministrativa sotto la guida di una nuova figura, il segretario generale. Nei due vertici del 1951 poi, la struttura acquistò la sua veste definitiva. Nel primo, tenuto a Londra in maggio, il Consiglio permanente dei supplenti acquistò l'ulteriore funzione di coordinare le attività di tutti gli altri organi permanenti e di impartire loro direttive. Nel secondo, svoltosi a Ottawa in settembre, venne definito il meccanismo di coordinamento tra settore militare e settore finanziario, per conciliare meglio le esigenze del riarmo con quelle della ricostruzione economica.

Con il crescere dell'articolazione organizzativa, la NATO è divenuta non solo più complessa ma ha anche visto aumentare il suo peso e i suoi margini d'azione in quanto attore politico. Essa dovette dotarsi così anche di una propria burocrazia. Sin dall'inizio degli anni Cinquanta, questa comprese esponenti di spicco dell'élite politica dei Paesi membri – come i due segretari generali del periodo 1957-1964, Paul Henry Spaak e Dirk Stikker – e di vertici militari avvicinati, per grado e per prestigio, a quelli del *Joint Chiefs Staff* di Washington.

Nel complesso, dunque, l'architettura istituzionale della NATO rimane quella di un'organizzazione internazionale di raccordo fra i membri, che vi esercitano un forte controllo e in cui la leadership organizzativa non ha assunto un vero e proprio ruolo: essa svolge un ruolo politico che è essenzialmente quello di mediare fra le posizioni dei membri e di richiamarli agli impegni presi negli organi intergovernativi. La leadership della NATO in quanto struttura politica è tale se riesce a rendere internamente più fluida ed efficace la consultazione reciproca cui l'organizzazione è dedicata. In effetti, grazie alla condivisione politica dell'identità di sicurezza che fonda la NATO, la cooperazione militare fra i suoi membri ha potuto procedere portandoli a integrarsi militarmente e, anche, ad approntare delle forze congiunte.

Va tenuta però presente una distinzione basilare: quella che corre fra le forze armate nazionali e le forze armate comuni. Le prime sono interamente al servizio degli alleati nel caso essi

concordino sull'esistenza di una minaccia comune, rimanendo però sotto il comando delle autorità militari nazionali. Le seconde, invece, sono forze multinazionali costantemente sottoposte all'autorità del SACEUR.

Sebbene quindi inizialmente il Patto Atlantico parve essere molto vicino alle alleanze difensive tradizionali, esso ha poi prodotto un'evoluzione, l'Organizzazione permanente, con lo scopo di coordinare l'aspetto militare dei membri, in tempo di pace e di guerra, ma anche istituire una collaborazione in campi diversi.²⁸

L'Alleanza in tre o quattro anni si trasformò in Organizzazione del Trattato Nord Atlantico: per motivi di efficienza, di distribuzione di compiti, di assunzione di impegni, di integrazione stabile delle forze degli alleati; ma anche in obbedienza ad una tendenza alla formazione di organizzazioni internazionali settoriali che la creazione delle Nazioni Unite, e l'impronta che queste avevano dato alla vita internazionale, sollecitava.²⁹

1.3 La NATO come “riflesso” della Guerra Fredda

La NATO ha riflesso i tratti specifici della competizione internazionale bipolare della Guerra Fredda: la sua origine è connessa al confronto fra le superpotenze, la sua natura è quella di un'alleanza diseguale. La necessità dell'impegno permanente degli Stati Uniti al di fuori del proprio emisfero ha testimoniato sia la centralità strategica del confronto con l'URSS a livello globale sia la diseguaglianza connaturata di funzionamento della NATO, in quanto alleanza centrata sulla garanzia di sicurezza offerta da un alleato agli altri e, quindi, sull'egemonia politica e militare degli Stati Uniti. In tutti i momenti critici e di fronte a tutti i passaggi più importanti, infatti, l'istituzionalizzazione dell'Alleanza poté procedere solo grazie alla decisione risolutiva di questi ultimi.

Durante la Guerra Fredda, la produzione di difesa collettiva dell'Organizzazione ha seguito l'evoluzione del confronto fra le superpotenze: è stata indirizzata primariamente dalle scelte degli Stati Uniti e la strategia, le dottrine e le capacità militare furono orientate alla deterrenza della minaccia sovietica. Apparve dunque chiaro a tutti che quella che si cercava di costituire era un'alleanza rivolta non contro chiunque, ma contro l'unico Paese che, in quel determinato contesto internazionale, poteva costituire una minaccia per l'Europa Occidentale.

²⁸ Giuseppe Cassoni, *L'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord*, cit., pag. 15.

²⁹ Ottavio Barié, *La Nato durante e dopo la guerra fredda*, in De Leonardis Massimo, a cura di, “La nuova NATO”, cit., pag. 34-35.

A partire dalla guerra di Corea del 1950, le spese militari di USA e URSS crebbero. Brzezinski, consigliere per la sicurezza nazionale durante la presidenza Carter, scrisse che il rapporto militare mutò fortemente in seguito allo sviluppo della bomba atomica da parte dei sovietici, prima di quanto fosse stato pianificato dagli americani. Già nel 1951 l'URSS disponeva di uno stock di bombe atomiche pari a un decimo di quello degli Stati Uniti.

Il passaggio fondamentale che condusse all'istituzione della NATO fu la conseguenza ad un evento esterno: la guerra di Corea. Gli Stati Uniti avevano un tradizionale interesse di politica estera in Asia e nel Pacifico, dove non era valsa la politica isolazionista. Tuttavia, anziché perdere interesse per l'Europa, in quel momento gli USA pensarono che, se le forze comuniste avessero vinto nella penisola coreana, sarebbe stato il preludio ad un attacco della Germania dell'Est verso la Germania dell'Ovest. Questo significò un ulteriore convincimento e impegno nella NATO e in Europa e la necessità di riformare l'organizzazione. *“La guerra di Corea trasformò l'alleanza in una genuina organizzazione militare”*.³⁰

La NATO è stata prima di tutto uno strumento per vincere la paura, all'interno di un clima esemplificato dalle parole del Ministro degli Esteri belga Paul-Henri Spaak dirette alla delegazione sovietica all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite:

“Sapete quale è la base della nostra politica? È la paura, la paura di voi, la paura del vostro sistema di governo, la paura della vostra politica”.³¹

L'intersezione fra la politica di potenza e la trasformazione in senso bipolare del sistema internazionale ha generato lo strumento col quale gli Stati Uniti sono intervenuti per colmare il vuoto di potere in Europa. La NATO ha così strutturato sul piano militare il blocco occidentale ed *“in tal modo, ha anche smorzato la paura degli occidentali che era così spesso ricorsa nel discorso di Paul-Henri Spaak di fronte alle Nazioni Unite”*.

Il compito cruciale è stato sicuramente di natura militare ed è consistito nell'organizzazione della difesa collettiva degli alleati. Durante gli anni della guerra fredda, questo obiettivo è stato perseguito approntando le conoscenze, le strutture e gli strumenti militari necessari a dissuadere un attacco sovietico o, nel caso peggiore in cui esso si fosse verificato, a respingerlo. Da parte sua, l'Unione Sovietica naturalmente sostenne la natura aggressiva del Patto e la sua funzione antisovietica, che ledeva gli accordi assunti precedentemente. Gli alleati occidentali ne invocarono invece lo scopo puramente difensivo, contro le aggressioni

³⁰ Lawrence S. Kaplan, *NATO DIVIDED NATO UNITE, The evolution of an alliance*, Praeger Publisher, Westport, 2004, pag. 9-10.

³¹ Lawrence S. Kaplan, *NATO DIVIDED NATO UNITE, The evolution of an alliance*, ivi.

armate in generale, e il rispetto dei vincoli imposti dalla Carta dell'ONU. Inoltre, “essi concordarono di difendersi collettivamente tramite misure rispondenti a quattro esigenze fondamentali: preparare le risorse per resistere a un attacco armato, che essi manterranno e accresceranno da soli o assistendosi a vicenda; assicurare la comunicazione reciproca necessaria per affrontare i momenti di crisi, tramite l'impegno a consultarsi ogniqualvolta uno di loro riterrà che l'integrità territoriale, l'indipendenza politica o la sicurezza di una delle parti sarà minacciata; approntare le misure necessarie per organizzare la difesa e applicare il Patto; fissare le condizioni della reciproca assistenza”.³²

Questo aspetto impone una attenta lettura dell'Art. 5: “Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse [...] sarà considerato un attacco diretto contro tutte le parti e, di conseguenza, convengono che se tale attacco dovesse verificarsi, ognuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa individuale o collettiva riconosciuto dall'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate intraprendendo immediatamente, in modo individuale o di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'impiego della forza, per ristabilire e mantenere la sicurezza”.³³

Ma in base all'articolo 11, il quale prevede che l'applicazione del Trattato debba avvenire in conformità con i “rispettivi processi costituzionali”, spetta sempre al Congresso degli Stati Uniti l'ultima parola per dichiarare lo stato di guerra.

In particolare, come è stato definito da O. Barié ne “La NATO durante e dopo la guerra fredda”, l'articolo 5 rappresenta il “*casus foederis* meno vincolante della storia diplomatica dell'età contemporanea”; infatti, esso non pone un limite circa le potenze contro le quali il Patto è stato pensato, evitando di circoscrivere l'azione dell'Alleanza nei confronti della sola Unione Sovietica. Si volle cercare di connotare l'Alleanza pienamente nel quadro di un “accordo regionale” ai sensi della Carta ONU, con l'ulteriore vantaggio di limitare gli impegni internazionali assunti, circoscrivendoli alla “regione atlantica settentrionale” (Art. 6 del Patto Atlantico), sia negli interessi degli Stati Uniti che in quelli delle potenze minori.³⁴

Gli USA avrebbero poi voluto fornire una potenza aerea e forze terrestri supplementari a sostegno delle forze europee sul campo. Gli europei invece volevano che le forze statunitensi fossero dislocate in prima linea affinché si coinvolgessero direttamente e immediatamente gli

³² Joseph Smith, *La guerra fredda 1945-1991*, Il Mulino, cit., pag. 48.

³³ www.nato.int/docu/other/it/treaty-it.htm

³⁴ Ottavio Barié, *La Nato durante e dopo la guerra fredda*, in De Leonardis Massimo, a cura di, “La nuova NATO”, cit. pag. 34.

interessi americani in caso di uno scontro. Scrive Stanley Sloan, dell'*Atlantic Council*, in proposito, che “*le risorse necessarie a mettere in pratica le richieste americane non furono mai fornite dagli europei e, quando gli Stati Uniti ebbero ormai dislocato ingenti forze, convenzionali e armi nucleari, sul campo, l'articolo 5 divenne più credibile*”.³⁵

Proprio il fatto che il *casus foederis* del Patto fosse stato costruito in ragione dell'articolo 51 della Carta dell'ONU, fece sì che la NATO non avesse un nemico circoscritto e un *casus belli* definito, ma fosse un'alleanza regionale di difesa potenzialmente aperta a qualsiasi alleato in risposta a qualsiasi tipo di aggressione armata. Essa nasceva, afferma De Leonardis, già con le caratteristiche di un'organizzazione di sicurezza.³⁶

Nei primi anni dalla creazione dell'Alleanza, il rapporto fra le forze militari dei due blocchi vedeva una schiacciante superiorità nucleare americana, non intaccata dai primi progressi dell'Unione Sovietica nel settore e una significativa inferiorità occidentale sul piano convenzionale. I paesi occidentali contavano che, almeno teoricamente, l'URSS potesse dispiegare un esercito almeno quattro volte più consistente di quello radunabile dagli alleati. In questa situazione, la risposta iniziale della NATO, decisa al Summit di Lisbona del 1952, fu di aumentare le forze convenzionali così da poter contenere un eventuale attacco sovietico. Tuttavia, i costi economici di un simile sforzo e la rapidità dello sviluppo nucleare dell'URSS, che nel 1953 aveva fatto esplodere la sua prima bomba termonucleare, portarono ad abbandonare una postura difensiva che sembrava troppo passiva. La scelta fu fatta dalla nuova amministrazione americana di Eisenhower che, nel 1954, approvò la concezione strategica del *New Look*, con cui teorizzava la dottrina della rappresaglia massiccia proposta da Dulles che puntava sulla tecnologia e su un'energica risposta mirata, scartando la non probabile possibilità di difendere un confine troppo vasto. Furono impiegate armi nucleari a bassa resa nell'immediata zona di “battaglia” per riequilibrare, dal punto di vista tecnologico, uno squilibrio numerico.

La minaccia della distruzione nucleare costituì un deterrente contro l'invasione sovietica dell'Europa occidentale. Il *New Look* poneva le armi nucleari al centro della strategia di difesa collettiva, anche in situazioni di pericolo non estremo. La nuova strategia della rappresaglia massiccia, che prevedeva una risposta ad un attacco sovietico attraverso un massiccio

³⁵ Stanley R. Sloan, *NATO Review, Ricorso all'articolo 5: cinque anni dopo, I negoziati per l'articolo 5*, 2006.

³⁶ Massimo De Leonardis, *La sicurezza dell'Europa e i rapporti con gli Stati Uniti*, cit., pag. 54.

bombardamento atomico, rappresentò nel breve periodo una pianificazione della difesa collettiva che rispondeva alle scelte americane e non invisa alla Gran Bretagna, la quale nel 1952 era diventata il secondo Paese nuclearizzato dell'Alleanza. Nel lungo periodo, influenzò, destabilizzando, i rapporti fra le due sponde dell'Atlantico perché erano di fatto gli USA a fornire le armi atomiche, subordinando la sicurezza degli europei alle valutazioni circa il momento dell'eventuale azione degli Stati Uniti. Questa postura strategica voleva sfruttare al massimo la superiorità nucleare americana e, di conseguenza, poneva le armi nucleari al centro delle politiche di difesa, prescrivendo il loro impiego effettivo volto alla totale distruzione nucleare del nemico di fronte a ogni tipo di mossa offensiva. Di conseguenza, le armi convenzionali divennero degli strumenti di difesa collettiva, con il ruolo sostanzialmente di resistere ad un attacco sovietico il tempo sufficiente di far scattare la sanzione atomica.

Nel lungo periodo però, la NATO e gli alleati assunsero che la difesa collettiva dipendesse dalle armi nucleari più che da quelle convenzionali e, dunque, dal grado in cui gli Stati Uniti sarebbero riusciti a vincere la competizione con l'URSS per difendere il territorio europeo.³⁷ Quelle capacità e volontà, tuttavia, furono ben presto messe alla prova dalla rincorsa nucleare sovietica, che nel 1957 aveva portato Mosca a lanciare i suoi primi missili intercontinentali e il primo satellite spaziale della storia, lo *Sputnik*; e dalla crisi di Cuba, che nel 1962 aveva portato le superpotenze ad accordarsi sulla dislocazione dei missili nucleari in modo esclusivamente bilaterale. L'esito di quell'accordo comportò la rinuncia sovietica a dispiegare testate a Cuba e il ritiro di missili americani a medio raggio.

Gli sviluppi dei primi anni Sessanta furono tradotti dalla nuova amministrazione Kennedy in una nuova postura strategica, la dottrina della risposta flessibile secondo la quale la difesa occidentale doveva prevedere un rapporto flessibile fra minacce e risposte; e gli occidentali dovevano dotarsi delle risorse necessarie per fronteggiare il blocco nemico a ogni livello di minaccia: convenzionale, nucleare tattico e nucleare strategico.

L'impatto di questa nuova postura strategica era molto significativo in termini militari, poiché la risposta flessibile implicava superiori investimenti dei paesi europei nelle risorse convenzionali e poiché essa prevedeva la possibilità concreta di combattere una guerra nucleare tattica. Di conseguenza, in termini politici, la nuova strategia esponeva maggiormente i paesi europei alle mosse sovietiche e, anche, al rischio che la garanzia nucleare americana potesse non concretizzarsi pienamente.

³⁷ *Le organizzazioni internazionali, Struttura, funzioni, impatto*; a cura di R. Belloni, M. Moschella, D. Sicurelli.

Questi timori animarono le relazioni atlantiche degli anni sessanta, portando ad un acceso negoziato intra-NATO sui possibili modi per controllare congiuntamente le armi nucleari americane. Questi negoziati contemplarono anche la costruzione di una forza nucleare multilaterale alleata, la *Multilateral Force*. I negoziati, tuttavia, non ebbero esiti concreti e portarono nel 1967, dopo l'uscita della Francia dalla NATO, all'adozione della risposta flessibile come strategia comune e alla istituzione di un organo che aumentasse il confronto politico alleato sulle questioni nucleari: il Gruppo di pianificazione nucleare.

La risposta flessibile è rimasta il punto di riferimento strategico degli alleati per tutta la guerra fredda, offrendo la cornice in cui i missili americani a protezione del suolo europeo sono tornati ad animare le relazioni fra i blocchi e dentro la NATO. Ciò accadde alla fine degli anni settanta, quando l'Unione Sovietica decise di ammodernare i suoi missili intermedi puntati contro l'Europa occidentale, sostituendoli con quelli di nuova generazione, SS-16 e SS-20.

La contromossa della NATO, del dicembre 1979, fu di rafforzare la difesa occidentale tramite lo schieramento di nuovi missili intermedi. Di quelli previsti, a causa della forte opposizione interna a diversi alleati, giunsero a destinazione i *Pershing-2* in Germania e i *Cruise* in Gran Bretagna, Paesi Bassi, Belgio e Italia.

Questa breve ricostruzione mostra che durante la guerra fredda la produzione di difesa collettiva della NATO ha seguito l'evoluzione del confronto fra le superpotenze ed è stata indirizzata primariamente dalle scelte degli Stati Uniti. In questo processo, la NATO ha sostanzialmente svolto due funzioni primarie: da un lato, essa ha offerto la cornice per discutere e condividere politicamente le conseguenze strategiche di quel confronto. Così, anche se in alcuni passaggi in modo incompleto e conflittuale, ha contribuito a produrre una visione comune circa il ruolo e la combinazione delle risorse militari da usare per sostenere e vincere la competizione con il blocco sovietico. Dall'altro lato, essa ha offerto la cornice per tradurre quella visione comune in comportamenti congiunti. Così, ha aiutato gli alleati a gestire e dislocare le rispettive risorse militari per formare un fronte comune che sarebbe stato difficilmente realizzabile in sua assenza.

I primi dieci anni avevano fatto del Trattato dell'Atlantico del Nord un elemento strutturale e permanente della politica mondiale. Lo si afferma nella Dichiarazione del Comitato Politico Atlantico del Congresso Atlantico, riunitosi appunto sul tema de "I primi dieci anni".³⁸

³⁸ *Dichiarazione del Comitato Politico Atlantico del Congresso Atlantico*, riunitosi a Londra, 5-10 giugno 1959, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, XXVI (1959), pag. 456-458.

Non esprime solamente una risposta al bisogno di protezione, si sostiene, ma una unione di popoli che hanno la stessa concezione dell'uomo nella società e che abbracciano le libertà democratiche. Nel rapporto del Comitato Politico Atlantico si dichiara che la volontà di fare fronte ai pericoli per la sopravvivenza è fuori discussione ma occorre creare una vera comunità, trasferendo ad un'autorità comune quelle competenze nazionali che non si è più in grado di assicurare singolarmente. Di fronte alle sfide internazionali, il Comitato auspica delle istituzioni per l'approntamento di una politica unica.³⁹

Nella sua prima fase, dunque, la NATO ha riflesso gli attributi del sistema bipolare non solo nella genesi, nella logica di sicurezza, nella asimmetria di impegni degli alleati, ma anche nel suo svolgimento concreto dei compiti di sicurezza. Il legame essenziale con il bipolarismo riuscì inoltre ad imporre sempre una forza centripeta a tutte le forze centrifughe all'Alleanza: la corrispondenza tra la propria "forma" e la "forma" del sistema internazionale, vale a dire il fatto che le radici della garanzia di sicurezza dell'Europa da parte degli Stati Uniti affondavano nella struttura stessa del sistema bipolare e negli interessi comuni di sicurezza che essa generava.

Oltre a tutto questo, quasi come suo completamento, il bipolarismo rafforzò l'Alleanza offrendole ampi margini di dissenso tra gli alleati. Nelle alleanze tradizionali, questi margini sono tenuti stretti dal timore dell'"abbandono". È questo che spinge ciascun alleato a rassicurare continuamente gli altri sulla serietà del proprio impegno, anche a costo di sostenerli in imprese che non lo interessano; ed è questo che, reciprocamente, fa sì che ciascun alleato si aspetti di essere sempre sostenuto dagli altri. In un sistema bipolare come quello europeo della Guerra Fredda, invece, il rischio dell'"abbandono" divenne pressoché nullo.⁴⁰ Lo stesso interesse strategico che legò gli Stati Uniti alla difesa dell'Europa e l'Europa alla protezione degli Stati Uniti rese sostanzialmente impensabile un reciproco riallineamento.

Di conseguenza, se la fine della guerra fredda ha significato la scomparsa della minaccia sovietica alla sopravvivenza degli alleati, essa ha anche significato la comparsa di una minaccia alla sopravvivenza stessa della NATO, in quanto organizzazione per la difesa degli alleati. La transizione sistemica del 1989, infatti, ha modificato i dati strutturali del sistema

³⁹ *Dichiarazione del Comitato Politico Atlantico del Congresso Atlantico*, riunitosi a Londra, 5-10 giugno 1959, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, XXVI (1959), pag. 456-458.

⁴⁰ Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, ISPI, 2007.

internazionale, cambiando radicalmente la natura delle sfide alla sicurezza degli alleati creando un nuovo panorama di minacce.

Questa cesura all'inizio degli anni Novanta ha intaccato la forte identità di sicurezza fra gli alleati, aprendo la strada a una disgiunzione dei loro interessi e a una ridefinizione delle loro priorità strategiche, ha spostato l'accento dalla difesa statica degli alleati al controllo di focolai di instabilità o di crisi che si manifestano al di fuori del loro territorio, ha ridotto il ruolo delle armi nucleari accrescendo quello delle armi convenzionali, e ha ridotto il peso delle minacce esclusivamente militari come la proliferazione delle armi di distruzione di massa, il terrorismo internazionale, il fallimento degli stati, le emergenze economiche ed altre ancora.⁴¹

⁴¹ *Le organizzazioni internazionali, Struttura, funzioni, impatto*; a cura di R. Belloni, M. Moschella, D. Sicurelli.

2. La “seconda” NATO degli anni Novanta

2.1 Dal sistema bipolare al nuovo contesto internazionale

La fine della Guerra Fredda pone in termini radicalmente nuovi il problema della stabilità dell'Alleanza Atlantica. Sebbene, infatti, i responsabili e gli “ideologi” dell'Alleanza si siano affrettati a nascondere il legame tra l'istituzione e la realtà che veniva meno, è evidente che proprio su questo legame avevano poggiato, fino al 1989, la coerenza e l'efficienza della coalizione. All'Alleanza, il sistema internazionale bipolare aveva dato ragion d'essere, forma e scorrevolezza. La prima, figlia della minaccia condivisa dell'Unione Sovietica; la seconda, calcolo delle necessità strategiche e delle scelte organizzative della politica del *cointainment*; la terza, soprattutto, risultato della quasi perfetta corrispondenza tra la forma dell'Alleanza e la forma del sistema internazionale.

Su tutte e tre, la vittoria del triennio 1989-1991 ha avuto l'effetto di uno “spiazzamento”. La prima ad essere travolta è stata, naturalmente, l'originaria ragion d'essere dell'Alleanza: una volta ottenuto l'obiettivo massimo e, fino a pochi anni prima, impensabile del *cointainment*, la dissoluzione del nemico, i principali problemi della NATO sono diventati, non a caso, gli stessi che essa aveva già dovuto porsi al momento della sua costituzione: quali obiettivi prefiggersi, con chi dividerli, fino a dove estendere il proprio raggio d'azione, come distribuire oneri e responsabilità. Il primo problema si è tradotto nella nuova, brusca accelerazione dell'elaborazione politica e strategica dell'Alleanza, che ha già dato luogo, come si vedrà, a due diversi documenti strategici, uno nel 1991 e l'altro nel 1999, dopo quasi venticinque anni dall'ultimo documento strategico del 1967. Il secondo problema è quello che ha mosso e continua a muovere la politica di allargamento ad est e, più in generale, la politica di cooperazione con i Paesi ex nemici e con la Russia. Il terzo problema, meno popolare ma, forse ancora più importante, ha alimentato la crescente tensione tra il limite originario della NATO, la difesa del territorio dei Paesi membri e la disponibilità a “*contribuire a prevenire i conflitti e a condurre operazioni di risposta alle crisi al di là dell'articolo 5 del Trattato*” (*non article 5 crisis response operations*), cioè nello spazio che fino al 1989 veniva designato come “*out of area*”.

Dalla soluzione a questi problemi dipende il modo in cui l'Alleanza si muove nel nuovo contesto internazionale. Ma, insieme all'*adattamento esterno*, essa è chiamata ad un altrettanto imponente *adattamento interno*, che la mette di fronte ad un altro grande problema,

come tutte le istituzioni che sopravvivono a un mutamento: quello di adattare al nuovo ambiente una “forma” ritagliata su quello vecchio.⁴²

A differenza delle istituzioni del tutto nuove, infatti, come era la stessa Alleanza Atlantica nel 1949, le istituzioni che durano nel tempo non sono libere di organizzarsi *ex nihilo* ma devono muovere da ciò che nel frattempo sono diventate, mentre non è detto che le soluzioni istituzionali che hanno garantito il successo in un contesto non si trasformino da un ingombro in un altro. Proprio questo si è rivelato, non a caso, il principale luogo di attrito e, a volte, di resistenza dell’ultimo decennio. Pur avendo avuto un discreto successo nel ridefinire i propri rapporti con gli altri soggetti della sicurezza europea, Stati e organizzazioni internazionali, la NATO non ne ha avuto altrettanto nel riadattare i propri assetti istituzionali, le proprie risorse e le proprie strutture di comando.⁴³

La forma dell’Alleanza si è rivelata più tenace della forma del sistema internazionale. Infine, proprio mentre le ha creato nuovi problemi, la trasformazione del sistema internazionale ha anche privato la NATO della soluzione di quelli vecchi. A saltare è stato l’intero sistema di limiti all’interno del quale l’Alleanza si era ritagliata la propria credibilità e la propria efficienza: quello tra il numero degli alleati e il numero dei loro interessi, quello tra dispersione geografica e comunanza della prospettiva, quello, infine, tra l’abissale disuguaglianza tra protettore e protetti e l’eguaglianza dei protetti fra loro. Venuti meno questi limiti, anche i più tradizionali nodi critici dell’Alleanza non hanno mantenuto lo stesso significato. Una volta che la comunanza degli interessi ha cessato di essere dettata dalla struttura del sistema, l’ineguaglianza ha cominciato a mettere a rischio anche il perseguimento degli interessi. La credibilità, non essendo più ancorata all’indivisibilità della sicurezza tra i membri, è tornata a dipendere dall’operato e dalle percezioni degli attori.

In questo intreccio di nuovi e vecchi problemi, anche le prospettive dell’Alleanza sono tornate ad apparire incerte. Ad alimentare i dubbi sulla sua sopravvivenza contribuivano poi, l’una accanto all’altra, la più impressionante regolarità nella storia delle alleanze, il rapporto tra vittoria e crisi; il nesso tra coesione interna e tensione esterna; ed anche il ruolo che la tensione esterna svolge nel tenere ferma la “costituzione materiale” delle alleanze ineguali, convincendo gli Stati minori ad ubbidire a chi li protegge e lo Stato più forte a proteggere chi gli ubbidisce.

⁴² Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, ISPI, 2007, cit.

⁴³ Robert Mc Calla, *NATO’s persistence after the Cold War*, cit. pag. 466-467.

George Simmel l'aveva osservato a proposito del declino dell'Impero romano: *“la completa vittoria di un gruppo sui suoi nemici non è sempre vantaggiosa dal punto di vista sociologico. La vittoria indebolisce l'energia che assicura l'unità del gruppo e le forze centrifughe, che sono sempre a lavoro, prendono il sopravvento. Il declino dell'Impero romano d'Occidente nel quinto secolo è stato spiegato con la sottomissione dei suoi comuni nemici. Probabilmente il suo fondamento – la protezione da una parte e l'obbedienza dall'altra – aveva già perso la sua ragion d'essere da diverso tempo, ma la cosa divenne evidente solo quando venne a mancare un nemico comune in grado di elevare l'“intero” al di sopra delle sue contraddizioni interne”*.

A più di vent'anni, questa prognosi di tramonto non si è ancora realizzata.

Al contrario: malgrado tutte le esitazioni e le perplessità dell'inizio degli anni Novanta, l'Alleanza è rimasta in piedi senza rinunciare a svolgere un ruolo primario nel panorama della nuova sicurezza europea, ha attratto nuovi membri e stretto rapporti di cooperazione con quasi tutti i Paesi dello spazio ex comunista ed ex sovietico, ha rivisto i propri scopi ed ha avuto modo di metterli alla prova in imponenti iniziative politiche e militari.

2.2 La NATO come “relitto” della guerra fredda

Gli eventi del 1989-91 hanno segnato la svolta più importante che la politica internazionale abbia conosciuto dalla fine della seconda guerra mondiale. Il collasso del sistema bipolare ha infatti recato con sé la sparizione di un importante fattore d'ordine, provocando una crescita generalizzata della conflittualità. 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 ed inaugurato una nuova era nei rapporti tra gli Stati.

Il dibattito sul ruolo attuale della NATO ha proposto una nuova riflessione sulla parabola storico-politica che generalmente ricostruisce le vicende di questa organizzazione.⁴⁴ All'irenismo del periodo immediatamente successivo al crollo del Muro di Berlino, ha fatto seguito l'allarmata constatazione che nel mondo, inaspettatamente liberato dalle costrizioni della guerra fredda, germinavano i semi di una nuova stagione di violenza, forse a lungo incubata, per la quale non valeva più il richiamo alle familiari categorie del conflitto bipolare.⁴⁵

⁴⁴ Pier Domenico Tortola, *La Nato e l'egemonia americana dopo la guerra fredda*, in *Teoria politica*, pag. 109-132.

⁴⁵ Pier Domenico Tortola, *La Nato e l'egemonia americana dopo la guerra fredda*, ivi.

Carlo Maria Santoro ha evocato una chiara immagine del terremoto geopolitico che si è verificato: *“La novità geopolitica primaria, che non ha precedenti comparabili nella situazione esistente durante l’età del sistema dell’equilibrio, fra Westfalia e Sarajevo, consiste essenzialmente nel fatto, inaudito, della dissoluzione dell’URSS. Tale circostanza ha provocato un terremoto geopolitico strutturale che né la Prima né la Seconda guerra mondiale, né la rivoluzione bolscevica, erano riuscite a provocare, perché ha sgretolato anche l’impero russo, il cui processo di formazione era durato oltre quattro secoli. Questa straordinaria tempesta ha travolto i parametri analitici tradizionali del Continente europeo, a partire da quelli istituzionali, aprendo la strada a nuove considerazioni sulle frontiere dell’Europa [...]”*.⁴⁶

Alcuni elementi caratterizzanti della Guerra Fredda, tuttavia, sono sopravvissuti a questi cambiamenti di così vasta portata. Tra di essi, un’attenzione particolare deve essere dedicata alla NATO, la cui persistenza rappresenta oggi uno dei “rompicapo” per la disciplina delle Relazioni Internazionali.⁴⁷

Stephen Walt ha cercato di fornire una spiegazione sul significato stesso della sua persistenza parlando più in generale delle alleanze: *“Un’alleanza può persistere malgrado drastici mutamenti esterni perché gli alleati continuano a trovarsi meglio al suo interno di quanto si troverebbero al suo esterno. Ma un’alleanza può sopravvivere anche perché è diventata una forma di passività, o per ragioni di politica interna, o per giudizi sbagliati o semplice errore umano”*.⁴⁸ Kenneth Waltz ha poi rincarato la dose parlando, specificamente, della persistenza della NATO: *“L’errore delle previsioni realiste, per le quali la fine della Guerra Fredda avrebbe significato anche la fine della NATO, non è scaturito da un fallimento della teoria realista nel comprendere la politica internazionale, ma da una sottovalutazione di ciò che a mio avviso è la follia dell’America”*.⁴⁹ Ed in *“Structural Realism after the Cold War”* ha poi ribadito la sua visione contraria a quella degli istituzionalisti sostenendo che la NATO è prima di tutto un trattato fatto da Stati. Una profondamente radicata burocrazia internazionale può contribuire a sostenere l’organizzazione, ma non a determinare il suo destino.

⁴⁶ Carlo M. Santoro, *La nuova geopolitica europea*, in “Relazioni Internazionali”, 1993, cit. pag. 6.

⁴⁷ Pier Domenico Tortola, *La Nato e l’egemonia americana dopo la guerra fredda*, ivi.

⁴⁸ Stephen Walt, *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, cit. pag. 156-157.

⁴⁹ Kenneth Waltz, *The Balance of Power*, cit. pag. 5-6.

I realisti, notando che, come alleanza, la NATO ha perso la sua funzione principale, la vedono soprattutto come un mezzo per mantenere e allungare la presa da parte degli Stati Uniti sulle politiche estere e militari degli Stati europei. John Kornblum, deputato anziano di Stato per gli affari europei, ha ben descritto il nuovo ruolo della NATO. “*L’Alleanza*”, ha scritto, “*fornisce un veicolo per l’applicazione della potenza americana e per la loro visione dell’ordine di sicurezza in Europa*”. La sopravvivenza e l’espansione della NATO ci dicono molto sulla potenza americana e poco sulle istituzioni come entità multilaterali. La capacità degli Stati Uniti di estendere la vita di un’istituzione moribonda ben illustra come le istituzioni internazionali siano create e mantenute da Stati più forti per servire i loro interessi, che siano essi percepiti o non percepiti.⁵⁰

Ciascuna di queste considerazioni solleva questioni importanti che devono essere affrontate sia dal punto di vista teorico sia da quello storico-politico. Sarà pur vero, infatti, che la sopravvivenza della NATO è stata favorita dall’inerzia e che forse non assicura lo stesso grado di efficienza del passato. Ma è altrettanto vero che la sopravvivenza dell’Alleanza alla vittoria non può non essere considerato significativo, a maggior ragione perché la sopravvivenza non ha affatto coinciso con un ripiegamento di questa su sé stessa.

Occorrerà chiedersi quindi, da che cosa può essere spiegato questo risultato. Nel dibattito attuale sulla NATO, la risposta sembra ruotare attorno a diversi fattori di sopravvivenza che coincidono poi con altrettante parole-chiave delle Relazioni Internazionali: l’interesse, l’efficienza, l’istituzionalizzazione, la legittimazione e l’egemonia.⁵¹

Il tentativo di spiegare quello che può essere considerato a prima vista un “relitto” della guerra fredda, infatti, ha animato buona parte del confronto sviluppatosi negli ultimi anni tra gli studiosi delle alleanze. Principalmente, 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 centrali sulle questioni di sicurezza.

⁵⁰ Kenneth Waltz, *Structural Realism after the Cold War*, in *International Security*, California University, Berkeley, cit. pag. 16.

⁵¹ Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, ISPI, 2007, cit. pag. 166.

Sia il neorealismo che il neoliberalismo offrono spunti apprezzabili per l'interpretazione delle attuali relazioni euro-americane e cercano di fornire una spiegazione soddisfacente per il perdurare dell'Alleanza Atlantica dopo la fine della guerra fredda.

2.3 La persistenza della NATO: “rompicapo” delle Relazioni Internazionali

“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”.⁵² Queste parole di Kenneth Waltz illustrano, in modo tanto semplice da apparire quasi disarmante, una delle principali ragioni alla base del successo nel neorealismo.

Fin dalla pubblicazione, nel 1979, di *Teoria della politica internazionale*,⁵³ 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.⁵⁴ 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.

⁵² Kenneth Waltz, citato in Jason Hollander, *Prof. Kenneth Waltz, Waltz's Political Realism Wins James Madison Lifetime Achievement Award in Political Science*, in Columbia University News, 2002, cit.

⁵³ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, 1979, (trad. it. *Teoria della Politica Internazionale*, Il Mulino, Bologna, 1987).

⁵⁴ Waltz prende le mosse dall'episodio rousseauiano della “caccia al cervo” e 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.

Tra le interazioni statali a cui il neorealismo ha dedicato 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. 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 sistematico la cui ricorrenza prescinde dalle immediate intenzioni degli attori internazionali. 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*).⁵⁵

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. E 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.⁵⁶ 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. Glenn Snyder, ne "Il dilemma della sicurezza nella politica delle alleanze", 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" o 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.

⁵⁵ Strategia militare che letteralmente significa "saltare sul carro del vincitore" che gli stati minacciati impiegano contro le potenziali minacce del sistema internazionale promettendo loro ricompense o concessioni di potere.

⁵⁶ Glenn Snyder, *The Security Dilemma in Alliance Politics*, in "World Politics" (trad. it. Il dilemma della sicurezza nella politica delle alleanze, in Teoria e analisi delle Relazioni Internazionali, Il Mulino, Bologna, 1986).

Chiaramente, ogni misura volta a diminuire uno dei due rischi accresce automaticamente l'altro. Più gli Stati assicurano i propri alleati e li sostengono contro i loro avversari, più rischiano di finire intrappolati nei loro conflitti. Al contrario, più si sforzano di evitare il rischio di intrappolamento, frenando l'alleato o evitando di sostenerlo fino in fondo, più rischiano di istillare dubbi sulla propria lealtà, svalutando il valore dell'alleanza agli occhi del *partner* ed aumentando il rischio di essere a propria volta abbandonati.⁵⁷ 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 neutro) tra la protezione ricevuta dall'alleanza e la conseguente perdita di autonomia.

Nel corso dei suoi primi quattro decenni, la NATO è stata considerata, sia da membri europei che americani, uno strumento indispensabile per la sicurezza occidentale.⁵⁸

Tale visione, come è stato detto, 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.⁵⁹

In particolare, mentre le debolezze degli europei erano di natura militare, l'importanza di questi paesi scaturiva dalla loro posizione geografica. Le forze strutturali alle quali gli europei erano sottoposti 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 europei.

⁵⁷ Glenn Snyder, *Il dilemma della sicurezza nella politica delle alleanze*, in *Teoria e analisi delle Relazioni Internazionali*, Il Mulino, Bologna, 1986.

⁵⁸ Durante questo periodo, la NATO è stata composta da 12 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 (nel 1955) e la Spagna (nel 1981).

⁵⁹ Pier Domenico Tortola, *La Nato e l'egemonia americana dopo la guerra fredda*, in *Teoria politica*, 2004, cit. pag. 109-132.

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. Sarebbe, comunque, inesatto dedurre che la scelta degli europei occidentali di allearsi con gli Stati Uniti rappresentasse il miglior modo per preservare la propria sicurezza. Piuttosto, la decisione europea di allearsi con gli Stati Uniti era perfettamente compatibile con l'intervallo di interazioni creato dalla sola struttura bipolare. 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. Ciò, tuttavia, non vuole 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 messi in vario modo tra i due lati del dilemma della sicurezza delle alleanze nel corso di questo periodo. Ciò nonostante, 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.⁶⁰

Successivamente, con la fine della guerra fredda, analisti di tradizione realista cominciarono ad 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.

Con loro disappunto, tuttavia, tali previsioni non si sono avverate. Oltre ad essere ancora in piedi, infatti, la NATO è oggi addirittura più grande di quanto lo fosse durante la Guerra Fredda. Dal 1989 ad oggi, la NATO è giunta a contare 28 Alleati, rispetto ai 16 che contava nel 1989.⁶¹

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

⁶⁰ Pier Domenico Tortola, *La Nato e l'egemonia americana dopo la guerra fredda*, ivi.

⁶¹ In particolare, gli allargamenti della guerra fredda hanno riguardato Grecia e Turchia nel 1952, Germania Ovest nel 1955 e Spagna nel 1982; mentre nel 1999 la NATO ha accolto Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria, vale a dire tre ex Paesi satelliti; nel 2004 Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia; nel 2009 Albania e Croazia e l'ultimo nel 2016 Montenegro, come stato osservatore.

rendere conto dell'esistenza della NATO, e tanto meno del suo allargamento. Ma, 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.

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.⁶² Il sistema, dunque, è divenuto un sistema unipolare. Formalmente, un sistema può essere definito unipolare se comprende una potenza le cui capacità sono tali da rendere impossibile il bilanciamento da parte di alcuna coalizione di stati.⁶³ La principale conseguenza di tale alterazione è stata un cambiamento negli incentivi e nelle pressioni strutturali sugli attori politici internazionali.

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. 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. 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. 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.⁶⁴

La situazione diviene più chiara se si considerano le conseguenze che la scelta di restare nella NATO comporta, sia per gli Stati Uniti che per i loro alleati minori. Dato l'ampio spazio di manovra a disposizione degli americani, difficilmente tale scelta potrebbe andare a detrimento

⁶² Charles Krauthammer, *The unipolar moment*, in "Foreign Affairs", 1990, pag. 24-33.

⁶³ Christopher Layne, *The unipolar illusion*, in "International Security", 1993.

⁶⁴ Pier Domenico Tortola, *La Nato e l'egemonia americana dopo la guerra fredda*, in *Teoria politica*, 2004, cit. pag. 109-132.

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.⁶⁵ Per 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 per cui 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 analisi suggerisce che l'utilità dello schema interpretativo neorealista in relazione al caso della NATO varia a seconda dei membri presi in considerazione. 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. Quindi, benché la teoria neorealista 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.⁶⁶

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 neorealismo 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. Ed è qui che entra in gioco l'istituzionalismo neoliberale, in particolar modo nella visione proposta da Robert Keohane.⁶⁷ L'approccio neoliberale è stato sviluppato principalmente nel settore *dell'International Political Economy*. Esso condivide taluni assunti tipici della tradizione realista: concettualizza

⁶⁵ L'aumento, da parte di uno stato, della capacità di controllo sui propri alleati rappresenta una variazione in senso positivo dell'autonomia dello stato stesso, vale a dire un aumento della sua sicurezza.

⁶⁶ Pier Domenico Tortola, *La Nato e l'egemonia americana dopo la guerra fredda*, in *Teoria politica*, 2004, cit. pag. 109-132.

⁶⁷ Robert Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord* in "The World Political Economy", Princeton University Press, cit.

gli Stati come attori unitari, razionali ed egoisti, il cui comportamento è influenzato, prima di tutto, dalla natura anarchica del sistema internazionale.

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 infatti crede di cogliere alcune dinamiche fondamentali delle relazioni economiche internazionali per mezzo di un dilemma del prigioniero. La configurazione di questo gioco fa della defezione la strategia dominante per entrambi i giocatori. Una strategia si considera dominante quando conferisce al giocatore il miglior risultato possibile per qualsiasi scelta del proprio avversario. Quindi, il dilemma del prigioniero non può che risolversi in una mutua defezione. In assenza di un potere centrale, tale esito non può essere evitato neppure in seguito ad un accordo in senso cooperativo. Infatti, poiché ognuno dei giocatori non può essere sicuro che il proprio avversario resisterà alla tentazione di defezionare (ed ottenere in tal modo un *payoff* più alto), si sceglierà comunque di violare l'accordo per i primi al fine di non essere "ingannati". Ciò significa che qualsiasi forma di cooperazione tra Stati è ostacolata dal reciproco timore di subire la defezione del *partner*.

I teorici neoliberali degli anni '80 hanno attribuito il fenomeno della persistenza della cooperazione economica internazionale alla presenza e al ruolo dei "regimi" ovvero "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".⁶⁸ Questi regimi si manifestano, il più delle volte, attraverso norme ben definite ed 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 manifestano la creazione e lo scambio di informazioni tra i loro 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.⁶⁹

⁶⁸ Stephen Krasner, *Structural Causes and Regimes Consequences, International Regimes*, Cornell University Press. In Pier Domenico Tortola, *La Nato e l'egemonia americana dopo la guerra fredda*, in *Teoria politica*, 2004.

⁶⁹ Robert Keohane, *After Hegemony, Cooperation and Discord* in "The World Political Economy", Princeton University Press, Princeton, 1984.

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 ed ottenere così un buon risultato nelle interazioni future. 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. I regimi e le istituzioni internazionali dunque agiscono poi come variabili intervenienti poste tra la struttura e i comportamenti degli stati, e contribuiscono in maniera autonoma a plasmare la politica internazionale.⁷⁰

A partire dalla fine della guerra fredda, le tesi istituzionaliste hanno trovato crescente utilizzo nella spiegazione dei fenomeni di cooperazione anche in ambito militare ed ovviamente dell'Alleanza Atlantica e del 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 due blocchi, le relazioni di sicurezza interne alla comunità occidentale sono tornate a somigliare ad 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. Nella visione neoliberale, la propensione alla defezione propria del dilemma è eliminata (o ridotta) dall'esistenza di un regime di sicurezza euro-atlantico, la cui espressione istituzionale è ovviamente la NATO.

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.⁷¹

⁷⁰ Pier Domenico Tortola, *La Nato e l'egemonia americana dopo la guerra fredda*, in *Teoria politica*, 2004, cit. pag. 109-132.

⁷¹ Robert Mc Calla, *NATO's persistence after the cold war*, (a cura di), *Imperfect Unions*, 1999.

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. Com'è noto, ognuna di queste funzioni veniva svolta dall'Alleanza anche durante la guerra fredda. 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 del Vecchio Continente.⁷²

Per usare le parole di Wallander e 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*.⁷³

Se interpretata in chiave neoliberale, la longevità della NATO sembra dunque pienamente comprensibile. La persistenza dell'Alleanza risponde, infatti, agli interessi di tutti i suoi membri tradizionali, i quali possono beneficiare di un ambiente internazionale pacifico.

La prospettiva istituzionale, inoltre, sembra in grado di spiegare sia l'allargamento del 1999 e del 2004 sia l'entusiasmo con il quale molti degli ex satelliti sovietici hanno avanzato la propria richiesta di adesione. 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. 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. 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.

La teoria dei regimi sembra però sottovalutare alcune differenze sostanziali tra il comportamento economico di cui si occupa e la sfera politico-militare. Di conseguenza, essa sopravvaluta la possibilità di cooperazione in quest'ultimo settore. 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 stabilisce di quanto lo sia nei "giochi" economici.

⁷² Celeste Wallander e Robert Keohane, *Risk, Threat and Security Institutions*, in *Imperfect Unions*, 1999.

⁷³ Celeste Wallander e Robert Keohane, *Risk, Threat and Security Institutions*, ivi.

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 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. 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.⁷⁴

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. 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. Ciò che è contestato è l'uso che i teorici neoliberali fanno del gioco del prigioniero per spiegare i fenomeni di cooperazione nel campo della sicurezza. Infatti, 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 della teoria dei giochi – è fortemente in dubbio. Ed una volta criticata la proposizione di base della teoria dei regimi di sicurezza, tutto l'apparato teorico dell'approccio istituzionale nel caso della NATO risulta indebolito.

⁷⁴ Pier Domenico Tortola, *La Nato e l'egemonia americana dopo la guerra fredda*, in *Teoria politica*, 2004, Franco Angeli, cit. pag. 109-132.

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. Quindi, 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.⁷⁵

2.4 Una sintesi "gilpiniana" dell'Alleanza

Come fanno notare Celeste Wallander e Robert Keohane, l'attuale NATO è più interpretabile come un' "istituzione inclusiva per la gestione della sicurezza" (*security management institution*) che come un'alleanza tradizionale.⁷⁶ Detto altrimenti, i vecchi, i nuovi ed i futuri membri vedono l'Alleanza Atlantica come uno strumento per la promozione della stabilità internazionale piuttosto che come un mezzo di difesa contro un pericolo esterno.

Come suggerito dagli istituzionalisti, dunque, la politica post bipolare ha le sembianze di un dilemma del prigioniero, nel quale i membri dell'Organizzazione cooperano. Per formulare un modello alternativo che renda conto del suo successo 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 della 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 ambito 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, 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.

⁷⁵ Pier Domenico Tortola, *La Nato e l'egemonia americana dopo la guerra fredda*, in *Teoria politica*, 2004, cit. pag. 109-132.

⁷⁶ Celeste Wallander e Robert Keohane, *Risk, Threat and Security Institutions*, in *Imperfect Unions*, Helga Haftendorn, 1999.

Nella politica internazionale, la protezione può essere fornita esclusivamente da un soggetto il quale, benché formalmente uguali 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. Si tenterà di leggere le relazioni transatlantiche alla luce del modello appena esposto, ricorrendo alla cosiddetta teoria della stabilità egemonica.⁷⁷

Una delle versioni più note della suddetta teoria è stata formulata nel 1981 da Robert Gilpin, come spiegazione realista del mutamento politico internazionale.⁷⁸ Secondo Gilpin, le relazioni fra stati seguono dei cicli regolari definiti dall'ascesa, supremazia e declino di potenze egemoniche. Oltre ad 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. 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. Il primo attributo di un ordine egemonico è un vasto differenziale di potenza tale da favorire un unico stato su tutti gli altri. Poiché l'egemonia emerge, di norma, da una guerra di vaste dimensioni tra uno sfidante in ascesa ed uno stato dominante in declino, la superiorità dell'egemone risulta anche ampiamente riconosciuta all'interno del sistema stesso. Alla potenza dell'egemone corrisponde, solitamente, il suo prestigio. Una volta raggiunto uno stato di equilibrio, lo stato dominante tenta di modellare il sistema internazionale secondo i propri interessi, i quali, a loro volta, derivano in buona parte dalle caratteristiche e dalla politica interna dell'egemone.

⁷⁷ Pier Domenico Tortola, *La Nato e l'egemonia americana dopo la guerra fredda*, in *Teoria politica*, 2004, Franco Angeli, cit. pag. 109-132.

⁷⁸ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1981 (trad. ita. *Guerra e mutamento nella politica internazionale*, Il Mulino, 1989).

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. E la maggior parte di questi costi concerne la produzione di beni collettivi.

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 in un gruppo ne faccia uso, non sia possibile impedire l'accesso al medesimo bene agli altri membri dello stesso gruppo*”.⁷⁹

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 costrittivi per i singoli individui e in assenza di particolari incentivi, questo comportamento si estenderà a tutti i membri del gruppo il quale, dunque, non riuscirà a raggiungere i suoi scopi collettivi.

Questo meccanismo funziona esattamente come un dilemma del prigioniero con un alto numero di giocatori. Basta 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 subottimale di bene pubblico. Una possibile soluzione di 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.

⁷⁹ Mancur Olson, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge 1971 (trad. ita. *La logica dell'azione collettiva. I beni pubblici e la teoria dei gruppi*, Feltrinelli, Milano pag. 27-28)

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*.⁸⁰

Per Gilpin, un sistema egemonico è assimilabile ad un gruppo di stati nel quale un attore è capace di fornire individualmente alcuni beni collettivi, e ha interesse a farlo.⁸¹

Un fondamentale bene collettivo è senza dubbio la sicurezza. Oltre ad essere uno strumento di dominio, infatti, l'enorme differenziale internazionale di potenza permette all'egemone di difendere 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 altri due aspetti 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 alla loro produzione. In secondo luogo, accettando la *leadership* dell'egemone, gli stati minori rinunciano di fatto ad una parte della propria autonomia nel campo della politica estera – ed 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 propria autonomia decisionale, infatti, gli stati minori ricevono dall'egemonia l'opportunità di vivere in un ambiente relativamente stabile. 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 della stabilità 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. Tuttavia, va sottolineato che vi è qualche incoerenza tra questa visione della guerra fredda e la teoria della stabilità egemonica nel suo complesso. Secondo quest'ultima infatti lo sfidante

⁸⁰ Mancur Olson, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, ivi.

⁸¹ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1981 (trad. ita. *Guerra e mutamento nella politica internazionale*, Il Mulino, 1989).

di un sistema egemonico emerge dal sistema stesso e non è, come nel caso dell'Unione Sovietica, il *leader* di un ordine internazionale alternativo.

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 nel sistema internazionale. Del resto, la superiorità senza precedenti che gli Stati Uniti hanno conseguito nell'ultimo decennio è evidente. Il loro apparato militare (sia convenzionale che nucleare) è il più imponente ed il più efficiente al mondo e conferisce loro una grande capacità di proiezione praticamente in ogni area del sistema. Ciò, a propria volta, è reso possibile da una economia di ampie dimensioni.⁸²

Secondo G. Lundestad, alcuni fattori sono particolarmente importanti per spiegare lo squilibrio egemonico a favore degli Stati Uniti nel XX e XXI secolo: primo, la forza schiacciante degli Stati Uniti raggiunta durante la storia; secondo, la forte divisione dei potenziali concorrenti degli Stati Uniti; terzo, la posizione geografica degli USA; quarto, lo squilibrio è influenzato dalla percezione dell'egemonia americana che hanno le altre potenze.⁸³

Per Wolfers, invece, l'Alleanza Atlantica può essere rappresentata come una ruota, con gli Stati Uniti al centro e tutti gli altri stati dispersi ai margini. Nel caso in cui qualcuno di essi sia investito da una minaccia, gli Stati Uniti saranno presumibilmente disposti a far valere la propria garanzia, senonché non è detto che la questione interessi gli alleati che si trovano all'altra estremità della ruota, anzi, è molto probabile che essi vi vedano una "rischiosa" diminuzione dell'interesse americano per i loro problemi.⁸⁴

Dopo la vittoria contro l'Unione Sovietica, gli Stati Uniti hanno intrapreso una vera e propria estensione del sistema occidentale oltre i confini originari.⁸⁵ Essi ottengono indiscutibili benefici politici, economici e militari da questo 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

⁸² Pier Domenico Tortola, *La Nato e l'egemonia americana dopo la guerra fredda*, in *Teoria politica*, 2004, cit. pag. 109-132.

⁸³ Geir Lundestad, «*Empire*» by Invitation. *The United States and Western Europe: Past, Present and Future*, in Giovagnoli A. e Tosi L., *Un ponte sull'Atlantico*, cit., pag. 21.

⁸⁴ Arnold Wolfers, *Stresses and Strains in "Going it with Others"*, in Arnold Wolfers (a cura di), *Alliance Policy*, cit.

⁸⁵ In alcuni casi quest'espansione è cominciata prima della fine della guerra fredda, come ad esempio l'ammissione di alcuni paesi satelliti dell'URSS in istituzioni occidentali avvenuta nel corso degli anni ottanta.

all'ordine occidentale, le quali sono poste in essere nell'ambito di numerosi accordi internazionali. Il più importante tra tali accordi è, appunto, 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, il tutto grazie alla presenza e al ruolo della potenza americana.

Inoltre, sempre secondo una interpretazione realista di Kenneth Waltz, la NATO, dopo essere stata per quarant'anni un prodotto del bipolarismo, essa è diventata un prodotto dell'unipolarismo. Ossia, la prima ragione che la sorregge in quanto alleanza, è la corrispondenza stessa con la struttura del sistema internazionale.

Waltz infatti scriveva: *“La potenza vincitrice della Guerra Fredda, essendo rimasta l'unica grande potenza, si è comportata come si sono sempre comportate le potenze non bilanciate. In assenza di contrappesi, gli impulsi interni del Paese prevalgono, che siano alimentati da impulsi liberali o da altro. (...) La sopravvivenza e la successiva espansione della NATO illustrano non i difetti ma i limiti delle spiegazioni strutturali. Le strutture modellano e spingono; esse non determinano le azioni degli Stati. Uno Stato che è più forte di tutti gli altri può decidere per proprio conto se conformare le proprie politiche alle pressioni strutturali e se avvalersi delle opportunità che il mutamento strutturale gli offre, senza troppi timori di conseguenze negative nel breve periodo. (...) La NATO è sopravvissuta come alleanza militare fino a quando l'Unione Sovietica è parsa una minaccia diretta ai propri membri. Oggi essa sopravvive e si espande non in virtù delle proprie istituzioni ma, fondamentalmente, perché gli Stati Uniti lo vogliono”*.⁸⁶

La seconda ragione di sopravvivenza che sorregge la NATO in quanto proiezione egemonica e quindi alleanza ineguale, è il mantenimento della capacità del più forte di proteggere i deboli. Da un lato, questo rinnova la “costituzione materiale” propria di tutte le alleanze egemoniche, la relazione tra protezione e ubbidienza: gli alleati europei non hanno la convenienza o l'opportunità di lasciare l'alleanza, perché gli Stati Uniti sono l'unico Paese in grado di proteggerli qualora continuino ad ubbidire e di punirli qualora smettano di farlo.

⁸⁶ Kenneth Waltz, *Structural Realism after the Cold War*, Columbia University, cit. pag. 24-25.

Dall'altro lato, l'appartenenza all'Alleanza o, almeno, la sua benevolenza, diventano un elemento insostituibile nella competizione internazionale. Che si voglia difendere lo *status quo* o, al contrario, modificarlo, solo il sostegno del più forte può assicurare il successo, mentre il modo migliore di guadagnarselo e proiettarlo nel tempo è proprio quello di restare o diventare suoi alleati, a maggior ragione se gli sfidanti locali non lo fanno.

Il potere d'attrazione dell'Alleanza Atlantica riposa inoltre sulla logica del *bandwagoning* – la volontà di legarsi allo stato (o al gruppo di stati) più forte – propria di tutte le condizioni unipolari. Più ancora del bipolarismo, l'unipolarismo oppone un vincolo strettissimo alla politica delle alleanze: la mancanza di alternative. Ogni volta che uno stato si dimostra incomparabilmente più forte di tutti gli altri, a questi non rimane che conquistarsi un posto di riguardo sul suo carro, comportandosi da “primi della classe” e rispondendo sollecitamente ai suoi ordini di mobilitazione. Il carattere competitivo dell'arena internazionale non scompare, ma cambia completamente natura: la strategia vincente non è più come nei sistemi multipolari, unire le proprie forze contro il più forte o contro il più minaccioso, bensì partecipare prima e più degli altri alla spartizione della “pace comune”.

Ma la condizione unipolare mette sulla strada dell'Alleanza anche la sua principale incognita. La superiorità, infatti, non impone di per sé l'assunzione di responsabilità globali né, naturalmente, la decisione di farlo in un contesto multilaterale, anzi dà l'invidiabile libertà di scegliere se assumerle oppure no e, nel primo caso, se farlo da soli o insieme ad altri. A differenza che nel contesto bipolare, gli Stati Uniti non sono più obbligati a giocare *la partita*, ma possono decidere *quali* partite giocare e *quanto* dedicare a ciascuna di esse.

Mentre, fino al 1989-91 essi potevano anche non concordare al proprio interno o con i propri alleati, su come gestire il contenimento dell'Unione Sovietica, ma non potevano avere dubbi sul fatto che la difesa dell'Europa fosse anche nel loro interesse. Oggi non è più detto che tutto ciò che interessa gli Europei debba per forza interessare anche gli Americani e, pertanto, che lasciarsi coinvolgere in un'alleanza europea sia il modo migliore di fare l'interesse americano.⁸⁷

Una seconda ragione riporta al nesso tra ordine ed egemonia: l'Alleanza Atlantica, come tutte le alleanze strette attorno alle potenze *leader*, può essere uno strumento per conservare e garantire lo *status quo*. La sua logica sarebbe quella che Joseph Joffe, pochi anni dopo la fine della Guerra Fredda, definì come l'opzione bismarkiana della politica estera americana: creare

⁸⁷ Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, ISPI, 2007, cit. pag. 190.

una situazione politica mondiale, o almeno europea, nella quale tutte le principali potenze abbiano bisogno degli Stati Uniti e, per forza delle loro relazioni reciproche, siano trattenute dal formare coalizioni senza o addirittura contro di loro. Le alleanze, in quest'ottica, non servirebbero tanto ad aggregare potenza quanto a svalutarla: invece che come strumenti contro i nemici, esse servirebbero ad evitare in anticipo l'ostilità.⁸⁸

Secondo la terza ragione, invece, l'Alleanza potrebbe non essere altro che un modo di controllare e tenere subordinati gli europei. Le sue strutture di comando costituiscono, dopo tutto, l'istituzionalizzazione della natura ineguale delle relazioni transatlantiche. Kenneth Waltz ha difeso ancora una volta l'interpretazione neorealista in proposito, contro quella istituzionalista della sopravvivenza dell'alleanza: *“L'interpretazione istituzionalista non coglie il punto. La NATO è, prima di tutto, un trattato composto da Stati. (...) Gli istituzionalisti liberali considerano l'apparente vigore della NATO come una conferma dell'importanza delle istituzioni internazionali e come una prova delle loro capacità di ripresa. I realisti, notando che, come alleanza, la NATO ha perduto la propria principale funzione, la vedono fondamentalmente come un mezzo per mantenere e prolungare il controllo americano sulle politiche estere e di difesa dei Paesi europei. (...) La sopravvivenza e l'espansione della NATO ci dice molto sul potere e sull'influenza dell'America e poco sulle istituzioni come entità multilaterali. La capacità degli Stati Uniti di prolungare la vita di una istituzione moribonda illustra bene come le istituzioni internazionali siano create e mantenute dagli stati più forti per servire quelli che interpretano o credono di interpretare come i propri interessi”*.⁸⁹

Infine, resta un'ultima ragione. In una situazione nella quale il perseguimento unilaterale degli interessi nazionali americani solleverebbe costi crescenti di legittimità, il supporto di una comunità più limitata e più controllabile come l'Alleanza Atlantica, può costituire l'unica soluzione realistica al dilemma tra unilateralismo e universalismo.⁹⁰ Attraverso quest'ultima, infatti, gli Stati Uniti possono evitare di andare da soli evitando, nello stesso tempo, di andare

⁸⁸ Joseph Joffe, *Bismark or Britain? Toward an American Grand Strategy after Bipolarity*, in *International Security*, 1995, cit. pag. 94-117.

⁸⁹ Kenneth Waltz, *Structural Realism after the Cold War*, Columbia University, cit. pag. 20.

⁹⁰ Robert W. Tucker, *Alone or With Others. The Temptations of Post Cold War Power*, in *Foreign Affairs*, 1999, cit. pag. 15-20.

con tutti; possono adottare la maschera del multilateralismo ma, come in passato, solo per nascondere la sostanza dell'unilateralismo.⁹¹

La teoria della persistenza della NATO come proiezione egemonica degli Stati Uniti sembra offrire dunque una chiave di lettura neorealista per la persistenza della NATO dopo la guerra fredda, per il suo adattamento al contesto internazionale, per l'allargamento del 1999, del 2004 e del 2009, nonché per l'entrata dei nuovi membri.

Al fine di illustrare quanto detto fin qui, è necessario esaminare l'evoluzione politica ed istituzionale dell'Alleanza negli anni Novanta.⁹²

⁹¹ Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, ISPI, 2007, cit. pag. 192.

⁹² Pier Domenico Tortola, *La Nato e l'egemonia americana dopo la guerra fredda*, in *Teoria politica*, Franco Angeli, cit. pag. 109-132.

3. La sicurezza garantita dalla NATO

3.1 L'adattamento dell'Alleanza al nuovo contesto internazionale

Malgrado tutte le ragioni di sopravvivenza analizzate, il passaggio dal sistema internazionale della Guerra Fredda a quello attuale non si è rivelato per l'Alleanza Atlantica, un processo indolore. Al contrario, sebbene sia facile avere la tentazione di ricostruire questo processo in modo da farne apparire inevitabile l'esito, è bene ricordare che la fine del lungo confronto bipolare coincise, all'inizio degli anni Novanta, con una delle crisi più profonde nella storia della NATO. Dal giugno 1991 all'agosto 1995, essa mostrò nei confronti della guerra nella ex Jugoslavia una impotenza politica e militare che, sebbene giustificata dapprima con argomenti giuridico-normativi come quello del carattere "interno" del conflitto e poi, quando questo divenne impossibile, con la presunta impossibilità logistica di un intervento "mirato" per fermare la guerra, non riuscì a nascondere l'apertura, al proprio interno, di una vera e propria crisi costituente. Da un lato, l'Alleanza si trovò paralizzata dal fatto che la guerra jugoslava avveniva al di fuori del suo raggio d'azione e del suo scopo originari, ovvero la difesa del territorio dei Paesi membri prevista nell'art. 5 del Patto istitutivo dell'Organizzazione. Dall'altro lato, furono sufficienti poche settimane per comprendere che, se gli alleati non avevano ancora una politica comune nei confronti della penisola balcanica, era perché ciascuno vedeva in quest'ultima interessi e minacce diverse.⁹³

Ma quando, nel maggio 1995, i miliziani serbi presero in ostaggio 400 caschi blu come rappresaglia per i primi massicci bombardamenti americani, la coesione dell'Alleanza toccò il suo punto più basso. Può essere esagerato affermare che questo abbia portato l'Alleanza vicino alla disgregazione.⁹⁴ Ma sicuramente, il conflitto tra gli alleati toccò anche in questo caso una soglia critica, in un contesto internazionale già privo, oltre tutto, del limite "intangibile" della Guerra Fredda.

Proprio la crisi della primavera del 1995 costituì, tuttavia, il punto di svolta. Nella seconda metà dell'anno, seguendo come di consueto l'egemonia politico-militare degli Stati Uniti, la NATO uscì in maniera decisa dalla sua lunga paralisi, dapprima costringendo le milizie serbe a togliere l'assedio a Sarajevo e poi, dal dicembre 1995, mettendo alla prova la propria

⁹³ Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, ISPI, 2007, cit. pag. 193.

⁹⁴ Lawrence S. Kaplan, *The Long Entanglement, NATO's First Fifty Years*, 1999, cit. pag. 192.

abilità di “*custode armato della pace*”, con l’invio in Bosnia Erzegovina di un contingente militare di 60 mila uomini (Ifor, *Implementation Force* trasformata poi nel 1996 in Sfor, *Stabilization Force*), posti direttamente sotto comando NATO e divisi in tre settori affidati ai tre contingenti principali, americano, britannico e francese.

Per ottenere questo risultato, la NATO è stata costretta a “forzare” la sua forma e i suoi limiti originari. Pur continuando a soddisfare i criteri di legittimazione fissati nel Patto atlantico, che non è stato oggetto di una formale “revisione costituzionale”, l’Alleanza ha fatto quello che fanno tutte le organizzazioni che intendono sopravvivere a un mutamento dell’ambiente: ha disatteso le prescrizioni formali ogni volta che queste l’avrebbero condannata all’impotenza e, in compenso, ha “fatto finta di non vedere” le irregolarità, contando sui legami di reciprocità e di fiducia tra i suoi membri.⁹⁵

L’adattamento dell’Alleanza al nuovo sistema internazionale ha seguito la stessa traiettoria di tutte le istituzioni: “*Questo disallineamento tra struttura formale e pratiche istituzionalizzate non è un elemento patologico né eccezionale all’interno delle organizzazioni, ma anzi ne rende possibile, in presenza di robusti legami di fiducia interni, la sopravvivenza e il funzionamento in quanto consente una separazione tra la struttura formale che, per garantire stabilità e legittimità all’azione organizzativa non deve essere soggetta a continui mutamenti, e le pratiche organizzative, che devono invece adattarsi all’ambiente, alle risorse controllate dagli attori, alle loro preferenze, ai mutevoli rapporti di potere esistenti tra di loro*”.⁹⁶

È da vedere allora dove si è concentrato questo adattamento (e, in alcuni casi, disallineamento) e come è avvenuto.

3.2 L’evoluzione della strategia atlantica

Nella storia dell’Alleanza, la parola trasformazione ha assunto un valore vincolante per la sua sopravvivenza. Fin dalla sua nascita, la NATO ha regolarmente rivisto i suoi compiti e gli obiettivi prestabiliti a seguito di una continua evoluzione del contesto internazionale.

⁹⁵ Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, ISPI, 2007, cit. pag. 194.

⁹⁶ Luca Lanzalaco, *Forma e Forza delle istituzioni politiche: quid prius?*, in *Teoria Politica*, Franco Angeli, 1996, cit.

Nel corso di più di mezzo secolo, sia l'Alleanza sia il resto del mondo si sono sviluppati in modi che gli stessi padri fondatori della NATO non avrebbero mai potuto prevedere.⁹⁷

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. Importanti processi di riforma sono stati sicuramente l'evoluzione politico-istituzionale dell'Alleanza, l'evoluzione delle relazioni con la Russia (come si vedrà in seguito) e l'accesso di nuovi membri, tra cui anche ex paesi satelliti sovietici.

Un particolare aspetto della recente evoluzione dell'Alleanza è sicuramente la trasformazione della strategia alleata risultante dai Concetti Strategici ⁹⁸ elaborati dal Consiglio Nord Atlantico (*North Atlantic Council*, NAC) durante i numerosi Vertici avutisi dopo il 1989.⁹⁹ Tre sono i motivi dell'analisi di questo aspetto. In primo luogo si intende sottolineare 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 nella valutazione del cambiamento politico nelle alleanze. L'ultimo motivo è di carattere pratico: oltre a definire

⁹⁷ Angelo Motola, *Il nuovo Concetto Strategico della Nato nell'attuale contesto politico e di sicurezza internazionale*, Istituto di ricerche internazionali, Archivio Disarmo, Anno 2012.

⁹⁸ Il Concetto strategico è un documento con cui gli Stati membri della Nato definiscono il ruolo e i compiti che intendono affidare all'Alleanza. I compiti sono fissati in base ad una comune valutazione delle minacce. Il documento contiene un elemento di "dottrina" militare – indica cioè non solo i fini, ma anche i mezzi di cui si intende fare uso per conseguirli. Più in generale, esso serve anche a definire il ruolo della NATO nel più ampio contesto internazionale. Il Concetto strategico offre infine agli Alleati l'occasione di riaffermare la comune base di valori su cui riposa il vincolo di solidarietà reciproca. Dunque, il Concetto strategico è una specie di esercizio di aggiornamento e reinterpretazione dei principi ispiratori del Trattato Nord Atlantico (l'accordo istitutivo della NATO). La sua funzione è quella di individuare gli elementi di continuità nell'azione dell'Alleanza in un contesto internazionale in evoluzione, di formalizzare le innovazioni introdotte in un determinato lasso di tempo, e di definire il nuovo orizzonte strategico entro il quale la Nato è destinata a muoversi nel medio periodo. Esso serve anche ad un altro, fondamentale proposito, rinvigorire il sostegno popolare all'Alleanza attraverso l'indicazione delle ragioni per le quali l'appartenenza ad essa, pur con gli oneri che ne derivano, è di vitale importanza per gli Stati membri.

⁹⁹ I Vertici NATO rappresentano momenti importanti nel processo decisionale dell'Alleanza. Si tengono spesso in momenti chiave della sua evoluzione e servono, ad esempio, ad introdurre nuove politiche, invitare paesi a far parte dell'Alleanza, avviare importanti iniziative e rafforzare i partenariati. Sono riunioni del Consiglio Nord Atlantico al loro più alto livello, ovvero quello di Capi di Stato e di Governo i quali orientano il processo di adattamento dell'Alleanza al nuovo contesto di sicurezza, in modo che la NATO sia sempre pronta a difendere tutti i suoi Alleati da qualsiasi minaccia. Dal 1949 ci sono stati 27 Vertici NATO. L'ultimo si è svolto a Varsavia (Polonia) l'8 e 9 luglio 2016.

l'assetto militare, è importante sottolineare le innovazioni istituzionali concernenti sia i rapporti interni all'alleanza che le relazioni fra quest'ultima e stati o organismi terzi.

Già nel 1990 il NAC approvava la *London Declaration* per affermare solennemente che una NATO trasformata era necessaria per difendere gli alleati e, nel Summit di Roma del 1991, si provvedeva a rivedere la concezione strategica comune, gettando le basi di una nuova visione di sicurezza che sarebbe stata precisata in seguito a più riprese, a partire dal Summit di Washington del 1999.

La prima formalizzazione della nuova strategia atlantica per il dopo-guerra fredda avvenne due anni dopo la caduta del muro di Berlino. 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, nel novembre del 1991 la situazione politica in Europa centrale e orientale appariva tutt'altro che chiara ed il nuovo concetto strategico concordato a Roma nel novembre 1991 rifletté i profondi cambiamenti politici avvenuti.

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 paesi 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 ad operare.¹⁰⁰

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.

¹⁰⁰ NATO (North Atlantic Treaty Organization), *The Alliance Strategic Concept*, 8 novembre 1991, Art.1

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 bipolare.

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 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”*.¹⁰¹

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. Quest'ultimo punto conduce alla 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 ad una presenza diffusa e flessibile. Dall'altro, si affermava la necessità di fare minore affidamento sulle armi nucleari. 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.

¹⁰¹ <http://www.comitatoatlantico.it/en/documenti/strategic-concept-1991/>

Nel medio periodo, le eventuali forze di terra, mare o aria sarebbero poi state incrementate in caso di necessità. Quanto ai sistemi nucleari, benché ad essi si riservasse un ruolo non più centrale nella strategia atlantica, la loro funzione politica di strumenti di deterrenza – e di “compellenza”, se necessario – continuava a essere riconosciuta come essenziale.

Il secondo Concetto Strategico fu invece reso ufficiale nella primavera del 1999. Diverse trasformazioni sulla scena strategica europea si erano consolidate sino a quella data. Una di queste riguardava i processi di democratizzazione e di liberalizzazione economica in atto in gran parte dell’Europa centro orientale. Una seconda importante novità era costituita dalla scomparsa dell’Unione Sovietica e dalla conseguente entrata in scena di una serie di nuovi stati, primo fra tutti la Federazione russa.

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), concepiti verso la metà degli anni ’90 allo scopo di accrescere la flessibilità politica e militare dell’Alleanza Atlantica. Secondo la prima delle due iniziative le truppe e i mezzi della NATO possono essere impiegati in 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 azioni che fanno uso di strumenti della NATO. In secondo luogo, si erano stabiliti dei collegamenti più o meno formalizzati tra l’alleanza e molti stati terzi: la *partnership* con la Russia (di cui si parlerà in seguito) e con altri paesi dell’Europa centro orientale e gli accordi raggiunti con diversi paesi dell’area mediterranea (*Mediterranean Dialogue*).

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 figuravano tra tali minacce. 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 cui documento riafferma, e per molti aspetti rafforza, i principi stabiliti nel precedente Concetto Strategico.¹⁰²

¹⁰² Pier Domenico Tortola, *La Nato e l’egemonia americana dopo la guerra fredda*, in *Teoria politica*, Franco Angeli, cit. pag. 109-132.

In realtà, quelle delineate nei Concetti Strategici del 1991 e del 1999 appaiono più come “grandi strategie” che semplicemente come delle “strategie”. Come si vedrà, infatti, in seguito, la scomparsa di un ingente minaccia all’Europa occidentale e la fine della Guerra Fredda hanno portato l’Alleanza a definire la propria politica nei termini di alcuni atteggiamenti generali verso il sistema internazionale piuttosto che nella forma di specifiche iniziative dirette contro un nemico ben preciso.¹⁰³

3.3 Il processo di trasformazione

Dal 1989 i fattori di rischio, le sfide e le minacce alla sicurezza sono divenuti molteplici ed imprevedibili in ambiti sempre più vasti, alla periferia dell’Europa e non di rado, anche al di là delle sue frontiere. Si va dai conflitti etnico-identitari in aree a ridosso dei confini dell’Alleanza alla proliferazione missilistica e delle armi di distruzione di massa.¹⁰⁴

Una prima caratteristica della trasformazione che ha preso avvio all’indomani stesso del crollo del Muro di Berlino è la “politicizzazione” dell’Alleanza. Tramontata l’era del confronto bipolare, la NATO scelse infatti, quasi immediatamente, di sfumare i propri compiti difensivi per mettere l’accento sul proprio ruolo nel campo della sicurezza “allargata”.

Il Nuovo Concetto Strategico, adottato al Summit di Roma nel novembre 1991, definì conseguentemente in termini più ampi e multidimensionali la politica di sicurezza dell’Alleanza: le capacità militari divennero semplicemente uno degli strumenti a disposizione, mentre agli aspetti politici ed istituzionali si riservò un ruolo di primo piano. La politica di sicurezza fornita dall’Alleanza venne quindi modificata e sostanzialmente rifondata su tre elementi in grado di rinforzarsi reciprocamente: il dialogo, la cooperazione ed il mantenimento della capacità di fornire una difesa collettiva. Ciascuno di questi fattori venne finalizzato ad assicurare che le crisi suscettibili di compromettere la sicurezza potessero essere scongiurate o risolte con mezzi pacifici.

Il Nuovo Concetto Strategico stabilì anche che l’Alleanza potesse assolvere i propri compiti collaborando con altri fori multilaterali – con riferimento alle Nazioni Unite, all’allora Conferenza per la Cooperazione e la Sicurezza in Europa,¹⁰⁵ all’Unione Europea e al

¹⁰³ Pier Domenico Tortola, *La Nato e l’egemonia americana dopo la guerra fredda*, in *Teoria politica*, Franco Angeli, cit. pag. 109-132.

¹⁰⁴ Germano Dottori e Massimo Amorosi, *La NATO dopo l’11 settembre*, Rubbettino, Centro Militare di Studi Strategici, 2004.

¹⁰⁵ La CSCE è divenuta un’organizzazione a tutti gli effetti (OSCE) solo nel 1995.

Consiglio d'Europa – dal momento che le nuove sfide non sembravano essere alla portata di una sola istituzione. Si iniziò così a parlare di “*interlocking institutions*”, volendo con ciò alludere allo stabilirsi di un sistema multistituzionale di sicurezza di cui la NATO sarebbe stata un pilastro fondamentale.¹⁰⁶

L'importanza della dissuasione attraverso i meccanismi previsti dall'articolo 5 del Trattato del Nord Atlantico fu ridimensionata a vantaggio dell'impiego della forza in interventi di prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi. Venne così avviato gradualmente il passaggio dalla logica della *deterrence* a quella della *compellence*. Su queste basi, gli Alleati iniziarono già nel '92 a prevedere di consentire alla NATO di intraprendere delle missioni su mandato dell'ONU, aprendo la strada ai successivi interventi nel cosiddetto “*out of area*”. Nonostante la difesa collettiva restasse la pietra angolare dell'Organizzazione, le operazioni “al di fuori dell'articolo 5” finirono progressivamente per assumere un ruolo preminente.¹⁰⁷

La prima missione in cui la forza militare venne utilizzata dalla NATO, quale strumento di “*crisis management*” in supporto agli sforzi profusi dalle Nazioni Unite per porre fine al conflitto jugoslavo, ebbe luogo nel '95. Tale operazione, nota come *Deliberate Force*, rappresentò una tappa significativa nel processo che sarebbe culminato nel raggiungimento di un'intesa per la pacificazione della Bosnia-Erzegovina. L'Alleanza bombardò infatti le postazioni serbo-bosniache intorno a Sarajevo e spinse Milosevic a sottoscrivere gli Accordi di Dayton e di Parigi.

Inoltre, con il successivo spiegamento sotto la sua egida della Forza d'Interposizione destinata a garantire sul terreno il rispetto degli Accordi siglati (Ifor e Sfor)¹⁰⁸, la NATO non si limitò più a fornire un sostegno alle attività di *peace-keeping* dell'ONU, ma assunse per la prima volta il pieno controllo di operazioni di supporto alla pace, alle quali partecipavano anche nazioni non facenti parte dell'Alleanza.

Il coinvolgimento nel conflitto in Bosnia divenne la riprova di come ciò che accadeva al di là delle frontiere dell'Alleanza potesse influenzare gli interessi di sicurezza dei paesi

¹⁰⁶ Luigi Caligaris, *Il ruolo del pilastro europeo della NATO nella definizione di un sistema di sicurezza integrato*, Centro Militare di Studi Strategici, 1995.

¹⁰⁷ Germano Dottori e Massimo Amorosi, *La NATO dopo l'11 settembre*, Rubbettino, Centro Militare di Studi Strategici, 2004.

¹⁰⁸ Implementation Force e Stabilisation Force.

membri nel nuovo contesto geopolitico, imponendo alla NATO di procedere ad intervenire anche in assenza di un attacco diretto contro i territori nazionali degli stati membri.¹⁰⁹

Il dibattito sull' "*out of area or out of business*" che imperversava nei primi anni novanta venne archiviato. Con l'impegno attivo nei Balcani, la NATO entrò nell' "*out of area*" a tutti gli effetti e si confermò pienamente "*in business*". In questo modo, attraverso l'Alleanza atlantica, gli europei si garantirono ancora una volta l'intervento diretto degli Stati Uniti alla stabilizzazione del loro Continente anche al di fuori dell'area di stretta competenza prevista originariamente dal Trattato di Washington. Nel 1999, l'intervento alleato contro la Serbia per il Kosovo sancì un ulteriore punto di svolta per tre motivi.

Il primo: il conflitto contro la Federazione Jugoslava provò come gli europei non fossero in grado di sostituirsi alla NATO. La *leadership* politica americana si confermò essenziale nella definizione e perseguimento degli obiettivi. Il secondo: si manifestò il rischio di uno scollamento tra la definizione dei requisiti tecnico-istituzionali della difesa europea e l'elaborazione, a monte, di una vera e propria politica di sicurezza dell'Unione Europea, che mancava. Il terzo: la campagna kosovara ridimensionò le stesse ambizioni dei progetti per lo sviluppo di una difesa europea, evidenziando l'ampiezza del differenziale di capacità operative esistente rispetto agli Stati Uniti. Già dal 1994 era evidente che il suo significato si stesse modificando: non si trattava più di fare concorrenza alla NATO nella difesa dei territori europei, bensì di accollarsi l'onere della gestione delle crisi ogni qualvolta gli americani avessero deciso di astenersi.

Quando Milosevic l'8 giugno 1999 decise di accettare le condizioni della coalizione occidentale, la NATO, fino a quel momento accusata di essere diventata inefficiente, bisognosa di urgenti riforme, tornò a riqualificarsi nelle percezioni comuni come lo strumento indispensabile senza il quale la sicurezza europea non può essere garantita. In tal senso, la crisi del Kosovo finì quindi per conferire all'Alleanza un nuovo smalto, riproponendola come braccio armato della comunità internazionale per il ripristino o per il mantenimento della pace e della stabilità in Europa. L'Alleanza intensificò ulteriormente la propria presenza nell'Europa Sud-Orientale e si impegnò ad assicurare la stabilità dei Balcani attraverso il coinvolgimento di entrambe le sponde dell'Atlantico.¹¹⁰

¹⁰⁹ Germano Dottori e Massimo Amorosi, *La NATO dopo l'11 settembre*, ivi.

¹¹⁰ *Strategic Partnership Issues After Kosovo*, "Euro-Forum", num. 10, Center for Strategic and International Studies, October 22, 1999.

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 Vertice del Cinquantenario di Washington fornì infatti ai *leader* alleati l'occasione per riflettere sull'adattamento dell'Alleanza al mutato contesto politico-strategico. Come poi avrebbe ricordato Javier Solana, allora Segretario generale dell'Organizzazione, quel Summit fu anche “*una riunione di lavoro per adottare nuove iniziative e completare quelle avviate, tutte rivolte ad un unico obiettivo: preparare la NATO alle sfide future nel campo della sicurezza collettiva*”.¹¹¹

A Washington parve prendere forma, sulla scorta dell'esperienza fatta in Kosovo, e sotto la spinta del Presidente Clinton, l'ipotesi di una trasformazione dell'Alleanza da strumento puramente difensivo a mezzo suscettibile di essere impiegato per esercitare estensivamente un'attiva opera di stabilizzazione ben oltre le originarie frontiere delineate all'interno del Trattato del Nord Atlantico, su mandato delle Nazioni Unite ma, eventualmente, anche senza copertura legittimatrice: la cosiddetta “NATO globale”. Il significato di questo cambiamento venne diffusamente avvertito e ci si chiese se il Nuovo Concetto Strategico non modificasse di fatto la natura dell'Alleanza Atlantica. In effetti, il “Nuovissimo” Concetto Strategico, adottato in quella circostanza in sostituzione di quello risalente al 1991, enfatizzò una volta di più la “multidimensionalità” dei nuovi rischi e le difficoltà di una loro previsione.

Ampliò, inoltre, l'ambito territoriale di potenziale interesse, contemplando vari scenari di incertezza e di instabilità destinati ad incidere sulla sicurezza euro atlantica e considerando apertamente rilevante la possibilità di crisi regionali in zone periferiche rispetto a quelle di responsabilità dell'Alleanza e richiamò i membri alla necessità di prepararsi ad intervenire anche in aree esterne ai territori degli Stati membri. Su questo punto si innestò l'Iniziativa sulle Capacità di Difesa (Dci, *Defense Capabilities Initiative*), ampiamente sponsorizzata dagli Stati Uniti, che avrebbe dovuto essere uno dei risultati più significativi del Vertice di Washington.¹¹² Il documento del 1999 riafferma, e per molti aspetti rafforza, i principi stabiliti nel precedente Concetto Strategico.

¹¹¹ Javier Solana, *Un momento determinante per la NATO: Le decisioni del vertice di Washington e la crisi del Kosovo*, “Rivista della NATO”, num. 2, 1999.

¹¹² Lo scopo della Dci era in effetti quello di assicurare che l'Alleanza potesse efficacemente condurre l'intera gamma delle vecchie e nuove missioni, dalla risposta alle catastrofi umanitarie, alla conduzione di operazioni per l'imposizione della pace, fino ovviamente alla gestione di guerre ad alta intensità a difesa del territorio

Al punto 65 del documento si dichiarava: “*Il Concetto Strategico riafferma lo scopo permanente dell’Alleanza e stabilisce i suoi fondamentali compiti di sicurezza. Esso mette in grado una NATO trasformata di contribuire al contesto di sicurezza in evoluzione, sostenendo la sicurezza e la stabilità con la forza del suo impegno collettivo per la democrazia e per la risoluzione pacifica delle dispute. Il Concetto Strategico guiderà la politica di sicurezza e di difesa dell’Alleanza, i suoi criteri operativi, l’assetto delle sue forze convenzionali e nucleari e l’organizzazione della difesa collettiva*”.¹¹³

In particolare, come nel 1991, grande attenzione è dedicata alla pace e alla stabilità del Vecchio Continente quali preoccupazioni primarie dell’Alleanza Atlantica e alla necessità di adottare una prospettiva il più possibile ampia alla sicurezza in Europa.¹¹⁴ Per raggiungere i suoi obiettivi, la NATO può fare affidamento su molteplici strumenti, suddividibili 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. La seconda classe di strumenti è di tipo militare e concerne il mantenimento delle capacità necessarie e a difendere i membri dell’alleanza (secondo quanto previsto dall’articolo 5), dissuadere ogni potenziale aggressore e gestire conflitti. 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. La quarta categoria fa capo all’accrescimento dell’abilità di gestione delle crisi per mezzo di operazioni di mantenimento della pace e della collaborazione con altri organismi istituzionali, come le Nazioni Unite e l’Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE). Il quinto fattore per la preservazione della pace 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) e della *Partnership for Peace* (PfP).

degli Alleati. Lo strumento per realizzare questo obiettivo veniva identificato nel conseguimento della piena interoperabilità tra le Forze Armate dei Paesi membri, da ottenersi in particolare attraverso il rafforzamento delle capacità militari degli alleati europei sotto il profilo della mobilità delle forze, della loro autosufficienza, del sostegno logistico, della loro capacità di sopravvivenza e di impegno efficace e infine dei loro sistemi di comando, di controllo e di informazione. La Dci avrebbe dovuto rivelarsi fondamentale non solo per aiutare l’Europa a colmare il gap tecnologico con gli Stati Uniti, reso evidente dall’esperienza fatta in Kosovo, ma altresì per rafforzare il “pilastro europeo” della NATO e preservare quindi la vitalità politico-militare dell’Alleanza Atlantica. Sfortunatamente, però, il varo dell’ambiziosa iniziativa avrebbe coinciso con la fase finale del processo di unificazione monetaria in atto in Europa. Molti programmi essenziali al successo della Dci sarebbero rimasti così sulla carta, non solo in Italia, permettendo al divario di capacità esistente tra le due sponde dell’Atlantico di allargarsi sempre di più e rendendo più fragile l’Alleanza.

¹¹³ <http://www.comitatoatlantico.it/en/documenti/strategic-concept-1999/>

¹¹⁴ Nato (North Atlantic Treaty Organization), *The Alliance Strategic Concept*, 24 aprile 1999.

Questi sono programmi finalizzati al miglioramento delle relazioni fra la NATO e diversi paesi ex comunisti. Il primo ha rimpiazzato il Consiglio di Cooperazione Nord Atlantico (*Nord 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 tra l'Alleanza Atlantica e una serie di stati est europei, tra i quali la Russia. Il sesto strumento è costituito dal processo di allargamento della NATO stessa. La settima categoria, infine, rimanda all'intenzione dell'Alleanza di continuare a sostenere le iniziative di disarmo e 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 a livello minimo necessario per garantire la sicurezza in Europa.

Anche le prescrizioni per la composizione e l'impiego delle forze, 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 ad innalzare il loro livello di prontezza operativa. Anche la capacità dell'Alleanza Atlantica di mettere in piedi una forza di intervento più ampia in tempi brevi 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. Nel Concetto Strategico si sottolinea anche l'importanza del rafforzamento politico-militare europeo per la stabilità continentale. 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.¹¹⁵

Le due sezioni conclusive del Comitato 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 di intervento e della loro flessibilità operativa. Quanto alle armi nucleari, esse devono continuare a svolgere una

¹¹⁵ Germano Dottori e Massimo Amorosi, *La NATO dopo l'11 settembre*, Rubbettino, Centro Militare di Studi Strategici, 2004.

funzione essenzialmente politica e fornire un collegamento efficace tra le due sponde dell'Atlantico.

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. Al contrario, i principali cambiamenti nella politica dell'alleanza avvalorano una visione egemonica dell'odierna NATO. Sono da sottolineare tre punti.

In primo luogo, guardando all'evoluzione della (grande) Strategia dopo il 1989, è possibile osservare uno spostamento da funzioni e scopi puramente difensivi a una interpretazione più estensiva della sicurezza alleata, nella quale la pace e la stabilità all'interno del continente europeo giocano un ruolo fondamentale. Oltre ad essere stato oggetto di dichiarazioni esplicite, nei due Concetti Strategici, tale spostamento può essere osservato anche nelle alterazioni della struttura, nell'assetto militare dell'Alleanza e nell'introduzione di nuovi elementi istituzionali nel quadro della NATO. 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 appoggio unanime dei propri membri e per mezzo di "coalizioni di volontari" (*coalition of the willing*).¹¹⁶

In termini egemonici, 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*.

In secondo luogo, la NATO ha manifestato una chiara tendenza all'estensione della propria area geografica di intervento. Questo processo, a sua volta, ha spiegato 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 consueta area di 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.

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

¹¹⁶ Germano Dottori e Massimo Amorosi, *La NATO dopo l'11 settembre*, Rubbettino, Centro Militare di Studi Strategici, 2004.

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. Per finire, è da notare che tutte queste tendenze si sono rafforzate negli anni, tra il 1991 e il 1999.

Di fatti, 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, inoltre, sono stati testati solo negli ultimi anni, tanto in guerra quanto in operazioni di *peace keeping*. Lo stesso processo di allargamento, infine, è tuttora in corso. 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. Trasformare la NATO in garante dell'egemonia statunitense sembra essersi rivelata finora una buona scelta per proiettare l'azione dell'Alleanza oltre la fase della Guerra Fredda.¹¹⁷

3.4 Il processo di allargamento

L'ampliamento delle funzioni e della struttura non è stato l'unico grande processo che ha interessato la NATO nel corso degli anni Novanta. Ad esso si è infatti associato l'inizio del suo allargamento verso Est.

Infatti, se la fine della minaccia sovietica ha trascinato con sé l'adattamento della strategia atlantica e della sua struttura, la fine del Patto di Varsavia ha rimesso in discussione i suoi limiti spaziali, sollevando immediatamente la questione della ricostruzione dell'unità politica e istituzionale del continente europeo. L'Alleanza Atlantica non ha potuto evitare questa sfida. Non l'ha potuta evitare per ragioni politico-strategiche, tanto per cominciare, per il rischio di creare un'enorme fascia di instabilità attorno al territorio dei Paesi membri. Ma non l'ha potuta evitare, allo stesso tempo, per ragioni di legittimità, per l'ovvia contraddizione che questo avrebbe suscitato tra la transizione della democrazia dei paesi ex comunisti e la loro esclusione da un'istituzione che della democrazia fa il proprio contrassegno politico.¹¹⁸

¹¹⁷ Pier Domenico Tortola, *La Nato e l'egemonia americana dopo la guerra fredda*, in "Teoria politica", Franco Angeli, pag. 109-132.

¹¹⁸ Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, ISPI, 2007, cit. pag. 200.

A partire dall'inizio degli anni Novanta, l'Alleanza Atlantica ha affrontato questi problemi attraverso una complessa architettura di forme di inclusione, diverse fra loro sia per ampiezza che per profondità. Attualmente, questa architettura può essere rappresentata come una serie di "cerchi concentrici", parzialmente sovrapposti fra loro.

Il primo, il più stretto, è quello dei paesi già ammessi a pieno titolo all'Alleanza. Prescelti dopo lunghe discussioni al Vertice di Madrid del luglio 1997, definitivamente accolti il 12 marzo 1999 con il Nuovo Concetto Strategico, la Nato attestava l'ingresso di Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, portando l'Alleanza da 16 a 19 membri.

In seguito, il 29 marzo del 2004, entrarono nella schiera degli Alleati anche Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia.¹¹⁹ Nell'aprile del 2009 si unirono a loro anche Albania e Croazia, portando gli stati membri dai precedenti 19 ai 28.¹²⁰ Secondo De Leonardis, la NATO, in questo modo non più semplice alleanza di difesa, sarebbe diventata una: *"organizzazione internazionale estesa, nelle sue diverse articolazioni, su tre continenti: America, Europa e Asia (senza contare l'iniziativa mediterranea rivolta anche all'Africa settentrionale), volta a regolare le relazioni interne politiche, sociali ed economiche non solo dei membri a pieno titolo, ma anche dei partner o comunque dei paesi ai suoi confini e nel vagamente definito ambito euro atlantico, a premiare chi aderisce alla democrazia e a punire chi viola le regole. Il controllo sugli affari interni dei paesi candidati all'ingresso nella NATO risulta evidente dai documenti approvati nell'aprile 1999, come il Piano d'azione per l'adesione (MAP). La NATO vuole essere uno strumento non più solo strategico ma anche morale: naturale espressione di quel miscuglio di moralità e politica di potenza di cui è intrisa la politica estera americana che spesso appare agli europei ipocrita e cinica"*.¹²¹

¹¹⁹ Secondo l'assorbimento selettivo di alcuni Paesi in luogo della cosiddetta opzione del "big bang" (l'adesione in massa di tutti i candidati alla *membership* atlantica). Contribuisce a preservare la vitalità della NATO, assicurandole una coesione superiore in termini di capacità e nella prospettiva delle missioni da compiere. Questo anche alla luce delle esigenze specificamente militari derivanti dal mutato ambiente della sicurezza, che hanno accresciuto l'importanza delle basi navali ed aeree di nazioni come la Bulgaria e la Romania, soprattutto per il supporto che esse possono fornire alle attività addestrative e di schieramento delle forze NATO.

¹²⁰ Il Montenegro è stato invitato ad entrare nella NATO il 2 dicembre 2015. Dal 19 maggio 2016, nonostante il disappunto di Russia, Cina e Venezuela, è divenuto Stato osservatore in attesa della sua ufficiale entrata nel corso del 2017.

¹²¹ Massimo De Leonardis, *La NATO ieri e oggi*, in Giovagnoli A. e Tosi L., *Un ponte sull'Atlantico*, cit. pag. 374-375.

Un altro cerchio, che corrisponde anche alla prima risposta significativa data dall'Alleanza alla catastrofe spaziale del dopo-Guerra Fredda, è quello dei Paesi che aderiscono alla *Partnership for Peace* (PfP) varata dalla NATO nel gennaio 1994 e, da allora, sviluppatasi fino a comprendere quasi tutti i Paesi dell'ex Patto di Varsavia e dell'ex Unione Sovietica, Russia compresa.¹²² Tale strumento, che non esclude ovviamente il successivo ingresso a pieno titolo nell'Alleanza, prevede la partecipazione a diverse attività di *confidence building*, dallo svolgimento di manovre militari comuni all'accesso ai dati tecnici dell'Alleanza, allo scambio di informazioni in materia di sicurezza e difesa, e si avvia a consentire il coinvolgimento nella consultazione politica e nel processo decisionale, nella pianificazione operativa e nei dispositivi di comando delle operazioni PfP.¹²³

Infine, l'ultimo cerchio, il più problematico, è quello dei Paesi (alcuni aderenti alla PfP, altri no) nei confronti dei quali l'Alleanza ha deciso di adottare politiche "speciali", per il peso che rivestono nel quadro internazionale del dopo-Guerra Fredda e per l'impossibilità di estendere loro le stesse forme di inclusione previste per gli altri. Il Concetto Strategico del 1999 cita i due interlocutori principali.¹²⁴ Il primo è l'insieme dei Paesi mediterranei, coinvolti nel *Mediterranean Dialogue* (Art. 38). Esso è stato avviato nel 1994 dal Consiglio Nord Atlantico. Attualmente coinvolge sette paesi non membri della NATO della regione MENA (Medio Oriente e Nord Africa): Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Mauritania, Marocco e Tunisia. Il dialogo riflette l'opinione dell'Alleanza secondo la quale la sicurezza in Europa è strettamente legata alla sicurezza e alla stabilità nel Mediterraneo. Si tratta di una parte integrante dell'adattamento della NATO per l'ambiente di sicurezza del dopo-Guerra Fredda, così come una componente importante della politica dell'Alleanza di sensibilizzazione e di cooperazione. L'obiettivo generale del *Mediterranean Dialogue* è quello di contribuire alla sicurezza regionale e alla stabilità, ottenere una migliore comprensione reciproca e fugare ogni idea sbagliata circa la NATO tra i paesi del Dialogo.¹²⁵

¹²² Attuali membri della *Partnership for Peace*: Armenia, Austria, Azerbaigian, Bielorussia, Bosnia Erzegovina, Finlandia, Georgia, Irlanda, Kazakistan, Kirghizistan, Malta, Moldavia, Montenegro, Russia, Serbia, Svezia, Svizzera, Tagikistan, Turkmenistan, Ucraina, Uzbekistan.

¹²³ Charles J. Dale, *Verso un Partenariato per il XXI secolo*, in Rivista della NATO, 1999, cit. pag. 29-30.

¹²⁴ Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, ISPI, 2007, cit.

¹²⁵ http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_60021.htm

La Federazione Russa (Art. 36) è l'altro interlocutore speciale, la cui posizione speciale è stata sanzionata dalla firma, il 27 maggio 1997, di un accordo globale di cooperazione sulla sicurezza in Europa (*NATO – Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security*), che qualche osservatore ha salutato come il tentativo di edificare nell'Europa del XXI secolo qualcosa di simile al Concerto d'Europa del XIX.

Questo adattamento spaziale si è rivelato, nel complesso, più difficoltoso di quello istituzionale.¹²⁶ Intanto, esso ha dovuto imbattersi in enormi ostacoli politici ed economici, che ne hanno rallentato il corso.

In realtà, la questione dell'apertura dell'Alleanza ai nuovi membri si è posta gradualmente, dopo la solenne garanzia offerta al Cremlino in occasione della riunificazione tedesca.

In quell'occasione, la NATO assicurò all'Unione Sovietica che la propria struttura militare non sarebbe mai stata estesa al di là dell'originario confine tedesco. Ma non fu proprio così. Infatti fu il collasso del Patto di Varsavia a far emergere in molti Paesi del vecchio blocco dell'Europa dell'est il desiderio di entrare a far parte dell'Alleanza Atlantica, per ottenere la solida tutela americana della sovranità appena recuperata rispetto ad ogni possibile ritorno di fiamma dell'imperialismo russo.

L'Alleanza reagì tiepidamente a queste pressioni, nell'intento di non assumere impegni gravosi in regioni difficili da difendere e soprattutto per non indebolire eccessivamente le fortune politiche dei riformisti che erano giunti al potere a Mosca. Ma successivamente il suo atteggiamento si modificò, mano a mano che il rischio di una negativa inversione di tendenza nella politica russa sfumava, in particolare sotto la spinta del Congresso di Washington, dell'Amministrazione americana e del Governo tedesco.¹²⁷

La NATO iniziò a proiettarsi verso Est subito dopo la fine della Guerra Fredda, varando alcune iniziative istituzionali che si sarebbero rivelate propedeutiche all'espansione vera e propria dell'Alleanza. La creazione nel dicembre 1991 del Consiglio di Cooperazione del Nord Atlantico (NACC), un foro che riuniva i 16 membri dell'Alleanza e i loro vecchi "avversari", oltre che le Repubbliche ex sovietiche, fu il primo passo compiuto in questa direzione. L'esperimento del Consiglio di Cooperazione si rivelò un successo al punto che i suoi Ministri degli esteri ne approvarono la sostituzione con il Consiglio di Partenariato Euro-Atlantico (EAPC) nel 1997: un nuovo e più incisivo organo consultivo, che avrebbe

¹²⁶ Stephen Larrabee, *NATO Enlargement*, 1998, cit.

¹²⁷ Germano Dottori e Massimo Amorosi, *La NATO dopo l'11 settembre*, Rubbettino, Centro Militare di Studi Strategici, 2004, cit.

avuto il compito di facilitare la cooperazione tra la NATO e le nazioni *partner* su materie politiche e relative alla sicurezza.

Il successivo varo nel gennaio 1994 del Partenariato per la Pace (PfP) fu un altro evento di considerevole portata: creò infatti un ponte tra i Paesi membri dell'Alleanza e i potenziali aspiranti e partner nel mantenimento della sicurezza europea. Il programma venne fin dall'inizio orientato a superare i limiti di un dialogo esclusivamente politico. In particolare, la formula del Partenariato prevedeva, e prevede tuttora, lo svolgimento di una grande quantità di iniziative miranti ad estendere ai Paesi *partner* gli standard NATO in materia di controllo civile sulle forze armate, pianificazione e procedure operative, al fine di accrescere l'interoperabilità reciproca e preparando così le future adesioni.

Le prime accessioni vere e proprie ebbero luogo nella seconda metà degli anni novanta, nel pieno rispetto delle procedure previste dal Patto Atlantico, il cui articolo 10 dispone che *“i membri possono, tramite un accordo unanime, invitare ad aderirvi qualsiasi Stato europeo che si trovi nelle condizioni di poter consolidare i principi enunciati dal Trattato e di contribuire alla sicurezza dell'area del Nord Atlantico”*.¹²⁸

Successivamente, il vertice di Washington del '99 ha anche ribadito che l'Alleanza *“rimane aperta a nuovi membri secondo il (suddetto) articolo 10 del Trattato. Essa è pronta, nei prossimi anni, ad estendere ulteriori inviti ai paesi che avranno la volontà e la capacità di assumersi le responsabilità e gli obblighi dell'appartenenza. (...) Tutti i Paesi europei democratici la cui ammissione risponderebbe agli obiettivi del Trattato saranno presi in considerazione”* (Art. 39).¹²⁹

Uno studio risalente al settembre 1995 ha ufficializzato gli scopi e i principi dell'allargamento, esplicitando cosa gli Alleati si aspettassero dai nuovi membri della prima ondata. Vi veniva affermato che la finalità del processo era quella di edificare un migliore sistema di sicurezza esteso all'intera area euro atlantica, eliminando una volta per tutte le barriere e le divisioni del passato. Ciò significava che l'allargamento veniva percepito come lo strumento migliore a disposizione dell'Alleanza al fine di proiettare stabilità nell'Europa Centrale ed Orientale e, naturalmente, sottrarle permanentemente all'influenza russa.

Ai nuovi membri sarebbe conseguentemente stato chiesto di conformarsi ai principi fondamentali della Carta delle Nazioni Unite, in particolare dotandosi di regimi politici democratici, basati sul rispetto delle libertà individuali e sull'affermazione dello stato di

¹²⁸ www.nato.int

¹²⁹ <http://www.comitatoatlantico.it/en/documenti/strategic-concept-1999/>

diritto, e componendo pacificamente i contenziosi esistenti con i Paesi vicini. Entrando nella NATO, inoltre, ciascuno degli aspiranti membri avrebbe dovuto accettare gli obblighi derivanti dal Trattato di Washington, contribuendo a preservare le capacità dell'Alleanza e rinunciare all'idea di sbarrare la strada ad ulteriori adesioni. Questi requisiti sono tuttora validi e sono stati determinati nella scelta dei Paesi da ammettere alle singole tornate di accessioni. L'allargamento è avvenuto per tappe, creando o sfruttando di volta in volta le condizioni per ottenere il sostanziale avallo della Federazione Russa.¹³⁰

Anche se le decisioni relative all'ammissione di un nuovo membro risentono della valutazione di un complesso insieme di variabili e di dati, sono sempre motivazioni di carattere politico-strategico ad indirizzare infine le scelte che vengono prese a Bruxelles. In tal senso, il raggiungimento da parte di un Paese candidato degli obiettivi indicati dal *Membership Action Plan* (MAP) – il documento che contiene l'insieme dei requisiti da soddisfare per essere invitati a far parte dell'Alleanza – può essere utile ma non è veramente determinante.

Un primo paradosso di quest'allargamento risiede nel fatto che l'Alleanza, nell'espandersi, mira a proiettare stabilità evitando di importare instabilità: dovrebbe essere la principale organizzazione di sicurezza, ma evita di allargarsi a quelle zone del continente che sono più bisognose di stabilità. Un secondo paradosso è che i Paesi candidati all'adesione sono probabilmente più interessati alla NATO quale garante della loro integrità territoriale (e quindi alle funzioni che originariamente questa doveva espletare) piuttosto che ai suoi nuovi ruoli legati alla sicurezza nella sua più ampia accezione.¹³¹

Vi sono alcuni tratti essenziali dell'adattamento della NATO alla nuova geopolitica europea. Il primo di essi è il dato di fatto stesso dell'adattamento. Con l'inclusione di Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria, oltre che, naturalmente della ex DDR, la comunità di sicurezza euro-atlantica si è incuneata profondamente nell'Europa centro orientale fino a portarsi ai confini dell'area ex sovietica, toccando a nord, lo spazio baltico e, attraverso l'enclave di Kalinigrad, lo stesso territorio russo, e protendendosi a sud verso i Balcani.

Oltre una enorme estensione geografica, l'inclusione dei tre nuovi membri aveva subito prodotto un significativo slittamento geopolitico. Da un lato, esso ha spostato per così dire

¹³⁰ L'opposizione di Mosca è stata una prima volta rimossa attraverso la firma nel maggio 1997 del "*Founding Act*" sulle relazioni tra la NATO e la Russia di cui si parlerà nell'ultimo capitolo.

¹³¹ Germano Dottori e Massimo Amorosi, *La NATO dopo l'11 settembre*, Rubbettino, Centro Militare di Studi Strategici, 2004, cit.

il perimetro, conferendo a Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria il ruolo di confine dell'Alleanza, che era stato per più di quarant'anni della Germania. Dall'altro lato, l'inclusione dei tre nuovi membri e, soprattutto di Polonia e Ungheria, ha proteso l'Alleanza verso regioni e sub regioni di crescente interesse come il Baltico e il mar Nero, dove la NATO dispone già di un paese chiave come la Turchia.

Il secondo elemento che non fissa un confine ma rende sfumato quello che c'è, è la promessa di successivi allargamenti, come ribadito dall'Alleanza nello stesso Art. 39 del Concetto Strategico al vertice di Washington.

Il terzo elemento, che si colloca a metà strada tra gli altri due, è il coinvolgimento a diverso titolo di quasi tutti i paesi europei nelle iniziative dell'Alleanza. Malgrado le differenze che suscitò tra i paesi più impazienti di entrare anche formalmente nella NATO, la *Partnership for Peace* si è rivelata uno strumento efficace sia per la socializzazione politica e militare dei candidati, sia per il miglioramento della *interoperability* tra le Forze Armate dei Paesi europei, sia, infine, per lo stesso svolgimento delle imprese militari dell'Alleanza, a cui i Paesi *partner* hanno già contribuito fornendo la propria quota di legittimazione.

Un quarto elemento, che rimanda al problema più generale dei rapporti tra Europa e Stati Uniti, è il coinvolgimento sempre più stretto dell'Alleanza nel "sistema" delle istituzioni interessate alla sicurezza europea. Questo modello delle *interlocking institutions*, entrato nel "gergo" dell'Alleanza Atlantica, sin dall'inizio degli anni novanta, è stato ribadito solennemente anche nell'ultimo Concetto Strategico del 1999.

*"L'Alleanza" si legge nell'Art. 25 "è impegnata a un concetto esteso di sicurezza che riconosce l'importanza dei fattori politici, economici, sociali e ambientali, oltre all'indispensabile dimensione della difesa. Questo approccio esteso costituisce la base per perseguire effettivamente i fondamentali obiettivi di sicurezza dell'Alleanza, oltre che per il suo sforzo di sviluppare una cooperazione effettiva con le altre organizzazioni europee ed euro atlantiche nonché con le Nazioni Unite. Il nostro scopo collettivo è costruire una architettura di sicurezza europea nella quale il contributo dell'Alleanza alla sicurezza e alla stabilità dell'area euro atlantica e il contributo di queste altre organizzazioni si rivelino complementari e si rafforzino reciprocamente sia nell'approfondire le relazioni tra paesi euro atlantici sia nella gestione delle crisi".*¹³²

¹³² <http://www.comitatoatlantico.it/en/documenti/strategic-concept-1999/>

4. Caso studio: i rapporti NATO-Russia

4.1 La Russia: fuori o dentro l'Alleanza?

L'inclusione della Russia nell'architettura di sicurezza centrata sulla NATO rimane politicamente e concettualmente ambigua, così come irresistibilmente ambigue rimangono le decisioni e le percezioni di ciascuna parte sull'altra. L'inclusione o l'esclusione di questa è sicuramente una delle più importanti ambiguità che caratterizzano l'Alleanza Atlantica.

Qualora la Federazione Russa dovesse essere accolta a pieno titolo nella nuova architettura della sicurezza europea centrata sull'Alleanza Atlantica, questa si trasformerebbe automaticamente in un sistema di sicurezza collettiva, comprendente tutti gli attori del sistema regionale europeo e funzionante secondo i principi e con i limiti propri di tutti i sistemi di sicurezza collettiva. Qualora, al contrario, la Federazione Russa dovesse restare fuori dall'Alleanza, per determinazione propria o per determinazione altrui, diventerebbe difficile convincere i Russi ad interpretare la politica di allargamento diversamente da come vengono normalmente interpretate le politiche delle alleanze in un ambiente competitivo: come una minaccia potenziale o reale alla loro sicurezza. Per dire la stessa cosa in un'altra forma, la politica di allargamento non può trasformare l'Alleanza in un sistema di sicurezza collettiva senza includere la Russia e non può evitare di farlo senza metterla in allarme.¹³³

La soluzione provvisoria adottata dalla NATO, quella di continuare sulla propria strada nella politica di allargamento coinvolgendo contemporaneamente la Russia nella *Partnership for Peace* e nell'Atto istitutivo del 1997, non è sufficiente a sciogliere il dilemma. E non è un caso che l'ambiguità sull'obiettivo finale dell'allargamento – il rafforzamento della NATO o la sua metamorfosi istituzionale – abbia continuato ad alimentare dubbi e tensioni nei suoi rapporti con la Federazione Russa.

In proposito è importante riprendere ancora una volta le parole di Kenneth Waltz da "*Structural Realism after the Cold War*" in *International Security* secondo il quale le ragioni per espandere la NATO sono deboli. Le ragioni per opporsi all'estensione sono forti. Essa traccia nuove linee di divisione in Europa, aliena quelli che rimangono fuori e non può trovare alcuna barriera logica dove fermarsi a ovest della Russia. Essa, inoltre, indebolisce i Russi più inclini alla democrazia liberale e all'economia di mercato e rafforza i Russi che hanno le inclinazioni opposte.

¹³³ Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, ISPI, 2007, cit. pag. 233-234.

Riduce le speranze di ulteriori consistenti riduzioni degli arsenali nucleari. Spinge la Russia verso la Cina invece di attrarla verso l'Europa e l'America. Per tutta la storia moderna, la Russia è stata rifiutata dall'Occidente, isolata e a volte accerchiata. Molti Russi ritengono che, espandendosi, la NATO violi sfrontatamente le promesse che fece nel 1990 e nel 1991 di non accogliere mai ex membri del Patto di Varsavia. Con buone ragioni, i Russi temono che la NATO non ammetterà soltanto altri membri dell'ex Patto di Varsavia, ma anche ex repubbliche dell'Unione Sovietica. Nel 1997, la NATO ha svolto esercitazioni navali con l'Ucraina nel Mar Nero, ne ha programmate altre per il futuro, ed ha annunciato il piano di impiegare un terreno di addestramento militare nell'Ucraina occidentale. Nel giugno 1998, Brzezinski è andato a Kiev con il messaggio che l'Ucraina deve prepararsi a entrare nella NATO entro il 2010. Più la NATO si insinua nella vecchia arena dell'Unione Sovietica, più la Russia è costretta a guardare ad Est invece che ad Ovest.¹³⁴

Il rapporto fra l'allargamento della NATO e il coinvolgimento della Russia in una architettura comune di sicurezza rimane sicuramente un nodo irrisolto per l'Alleanza. Qualunque cosa affermino le dichiarazioni e i documenti ufficiali avuti negli anni, infatti, è evidente che i due obiettivi che l'Alleanza Atlantica ha perseguito sin dal principio degli anni novanta, quello di assicurare i Paesi dell'Europa centro orientale e quello di non escludere la Russia, si sono rivelati difficilmente compatibili: ogni volta che gli alleati hanno cercato di soddisfare il primo hanno rischiato di pregiudicare il secondo e ogni volta che hanno cercato di soddisfare il secondo hanno rischiato di pregiudicare il primo.¹³⁵

Quello che la NATO si trova di fronte è il più consueto dei dilemmi che le alleanze affrontano nelle fasi di costituzione o di allargamento.¹³⁶ Decidendo di procedere nell'allargamento ad Est, essa ottiene il vantaggio di estendere la propria comunità di sicurezza, ma a prezzo di alimentare la sindrome di accerchiamento della Russia e di spingerla, nella peggiore delle ipotesi, a cercare a propria volta alleati (in Europa, ma soprattutto, fuori dell'Europa). Se, al contrario, deciderà di privilegiare le buone relazioni con la Russia, la NATO potrà ottenere il vantaggio di evitare una possibile bipolarizzazione del sistema internazionale, ma a prezzo, questa volta, di diffondere l'insicurezza in una

¹³⁴ Kenneth Waltz, *Structural Realism after the Cold War*, Columbia University, cit. pag. 22.

¹³⁵ Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, ISPI, 2007, cit. pag. 226.

¹³⁶ Il dilemma dell'Alleanza è quello che Glenn Snyder definisce "dilemma primario delle alleanze".

larga fascia del continente europeo, dai paesi baltici alla Bielorussia all'Ucraina, fino all'intera penisola balcanica e alla regione del Mar Nero.¹³⁷

Dopo la nascita della Federazione Russa, per circa un decennio, le questioni riguardanti la NATO sono state oggetto di particolare attenzione nella politica estera di Mosca. Essa oscillava tra esitanti *avances* per aderire all'Alleanza con uno speciale *status* ed inutili tentativi per impedire che i suoi vicini aspirassero ad aderirvi, quale garanzia di sicurezza contro la stessa Russia.¹³⁸

Le relazioni formali fra la NATO e la Russia furono stabilite per la prima volta nel dicembre del 1991, quando venne istituito il Consiglio di cooperazione dell'Atlantico del Nord (*North Atlantic Cooperation Council*, NACC) con lo scopo di sviluppare un dialogo fra gli ex avversari della Guerra fredda. Il NACC, foro multilaterale di dialogo politico, comprendeva tutti i paesi alleati e quelli della neonata Comunità degli Stati Indipendenti. L'Unione Sovietica si dissolse proprio durante l'incontro inaugurale di questa istituzione lasciando il posto all'odierna Federazione.¹³⁹

Oltre ad essere una grande potenza demografica, la Russia riveste un ruolo strategico cruciale per l'Alleanza Atlantica sul piano geopolitico, condividendo i propri confini marittimi e terrestri con ben sei Paesi membri della nuova NATO allargata e collegando geograficamente l'Est europeo al Caucaso, all'Asia centrale, alla Cina ed alla Corea del Nord. Sul piano militare, essa si colloca nel numero ristretto di Stati detentori dell'arma nucleare e può vantare il più ampio apparato militare della regione europea.

Anche se la Russia post-sovietica non costituisce più una minaccia per la NATO, le sue decisioni possono significativamente influenzare l'attività dell'Alleanza. Non bisogna dimenticare infatti che, essendo membro permanente del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, ed avendo quindi il diritto di veto, svolge una funzione importante su questioni di lungo periodo riguardo la sicurezza dei Paesi alleati, come la politica nucleare dell'Iran, i rapporti con la Corea del Nord, la stabilizzazione dei Balcani ed il processo di pace in Medio

¹³⁷ Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, ISPI, 2007, cit. pag. 226.

¹³⁸ Dmitri Trenin, *Rivista della NATO, Partenariati: vecchi e nuovi, NATO e Russia: qualche riflessione e qualche suggerimento pratico*, cit.

¹³⁹ *NATO-Russia A pragmatic partnership*, NATO Public Diplomacy Division, Bruxelles, 2007.

http://www.nato.int/docu/nato-russia_news/ru_news_en_0107.pdf

Oriente. Inoltre essa svolge un ruolo di primo piano nei rapporti bilaterali con l'Ucraina e la Georgia, che hanno manifestato la propria volontà di aderire alla NATO.¹⁴⁰

Il processo di riavvicinamento alla Russia, iniziato nel dicembre del 1991, quando essa divenne membro fondatore del NACC, culminò, nel maggio del 1997 a Parigi, con la firma dell'Atto istitutivo sulle relazioni reciproche, cooperazione e sicurezza (*Nato-Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security*). Con l'Atto si sanciva la volontà da parte della NATO di cooperare con la Russia, ma anche i limiti che essa non avrebbe potuto superare, esercitando la propria influenza nel processo di allargamento in corso dell'Organizzazione.¹⁴¹

Nel documento è scritto che la NATO e la Russia, sulla base di un impegno di alto valore politico, vogliono costruire insieme una pace duratura e inclusiva nell'area euro-atlantica, attraverso i principi di democrazia e di sicurezza cooperativa. Essi non si considerano avversari e condividono l'obiettivo di superare ostilità del passato e rafforzare la reciproca fiducia e cooperazione. In questo modo si esprimeva l'impegno di entrambi verso la costruzione di una Europa stabile, pacifica e non più divisa, ma unita e libera, a beneficio di tutti i suoi popoli. Si voleva dare inizio a nuove relazioni e sviluppare una *partnership* durevole, sulla base di interessi comuni, reciprocità e trasparenza. Inoltre, venivano definiti gli obiettivi, i meccanismi di consultazione, di cooperazione, il processo decisionale e le azioni comuni.¹⁴²

Successivamente, si afferma che la NATO aveva già fortemente ridotto, ed avrebbe continuato a ridurre, le forze convenzionali e nucleari. Per mantenere gli impegni presi col Trattato di Washington, avrebbe continuato ad espandere le proprie funzioni politiche e le nuove missioni di *peacekeeping* e di gestione delle crisi, in supporto all'ONU e all'OSCE, come in Bosnia Erzegovina. Dopo la definizione dei progetti della NATO, ad esempio, il lavoro della PfP e dell'EAPC, si affronta la "questione" della Russia.

Si afferma che quest'ultima proseguirà nella costruzione di una società democratica e nella realizzazione di una trasformazione politica ed economica, che si è impegnata nella riduzione delle sue forze armate ed intende impegnarsi nella riduzione delle forze

¹⁴⁰ Maurizio Moreno, *La cooperazione NATO-Russia*, Affari Esteri, 2006, pag. 286- 288.

¹⁴¹ Eric R. Terzuolo, *L'allargamento della Nato: passato, presente e futuro*, in *La Nuova NATO: i membri, la struttura, i compiti*, di M. De Leonardis, Il Mulino, 2001, cit.

¹⁴² *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*, Parigi, 27 maggio 1997, cit. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm

convenzionali e nucleari, che ha allontanato su vasta scala le proprie forze dai Paesi dell'Europa centrale e orientale e dai Paesi baltici. Ed anch'essa dichiara di partecipare alle operazioni di mantenimento della pace dell'ONU e dell'OSCE e di gestione delle crisi nelle diverse aree del mondo.¹⁴³

Questo Atto riflette la consapevolezza della NATO riguardo ai punti più "sensibili" della Russia. Ad esempio, si afferma che non vi era intenzione, da parte dei Paesi membri, di dislocare armi nucleari sul territorio dei nuovi paesi membri. Sono state aumentate progressivamente le consultazioni, è stato nominato un Alto Rappresentante Militare russo presso il Quartier Generale della NATO ed infine si è cercato di creare una *routine* di relazioni reciproche che eliminasse le preoccupazioni russe circa le conseguenze dell'allargamento della NATO.¹⁴⁴ Il Segretario di Stato Albright disse in proposito di non aspettarsi un improvviso cambio di visione della Russia nei confronti della NATO ma sperava che essa "*conoscesse la vera NATO per quello che è: né una minaccia alla Russia, né la risposta ai più pressanti dilemmi della Russia; ma semplicemente una istituzione che potrebbe aiutare la Russia a divenire maggiormente integrata nella corrente europea*".¹⁴⁵ Nel documento vengono richiamati i principi su cui si basa l'accordo, sui quali si deve costruire la cooperazione e il rispetto della Carta dell'ONU. Le relazioni devono essere basate sulla trasparenza, sul significato del ruolo della democrazia, del pluralismo politico, dei diritti umani, delle libertà civili, rispetto della sovranità e dell'indipendenza territoriale. L'atto poneva le basi per una più stabile relazione formale, istituendo fra l'altro un Consiglio congiunto permanente (*Permanent Joint Council, PJC*). Il Consiglio doveva essere un organo di consultazione e, in tutti i casi possibili, un foro in grado di lanciare iniziative comuni sulle questioni di sicurezza, ma quest'ultimo non fu all'altezza delle aspettative. La persistente sfiducia reciproca fra le due parti ne ostacolò il funzionamento, mentre il formato bilaterale NATO + 1 scelto per le discussioni (ironicamente definito dai russi "NATO contro uno") rallentava notevolmente il processo.¹⁴⁶

¹⁴³ *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*, cit.

¹⁴⁴ Eric R. Terzuolo, *L'allargamento della Nato: passato, presente e futuro*, cit. pag. 175-177.

¹⁴⁵ *Speech by US Secretary of State, Madeleine K. Albright at the North Atlantic Council, Ministerial Meeting*, NATO Speeches.

Madeleine K. Albright è stata Segretario di Stato degli Stati Uniti durante il secondo mandato presidenziale di Bill Clinton (1997-2001), prima donna a ricoprire questa carica.

¹⁴⁶ Riccardo Alcaro e Valerio Briani, *Le relazioni della Russia con la Nato e l'Unione europea*, Istituto Affari Internazionali, IAI, Novembre 2008.

Nella terza parte dell'Atto Fondatore sono indicate le aree di consultazione e di cooperazione, tra cui prevenzione dei conflitti, operazioni congiunte, la partecipazione della Russia nel PfP e nell'EAPC, scambio di informazioni sulle strategie e politiche di sicurezza, controllo degli armamenti e sicurezza nucleare.¹⁴⁷ Da più parti il primo dialogo fra la NATO e la Russia è stato considerato come il primo passo di un cammino verso il dialogo aperto e la fiducia reciproca. Ma in realtà poi così non è stato.

4.2 L'evoluzione dei rapporti

Negli ormai vent'anni trascorsi dacché la Russia e l'Alleanza Atlantica hanno compiuto il loro primo tentativo di partenariato strategico vi sono stati notevoli mutamenti.

Dopo la firma dell'Atto istitutivo NATO – Russia (Parigi, 1997), il rapporto mostra lo stesso prevedibile andamento: ciascun tentativo di riavvicinamento termina di solito con una crisi (il conflitto del 1999 in Kosovo e la guerra in Georgia del 2008 ne sono i principali esempi), seguito da un periodo di raffreddamento e poi da una nuova ripresa, solo per essere seguito da un'altra crisi.

La situazione nelle relazioni tra l'Alleanza e la Russia è caratterizzata da molte attività pratiche, che hanno il compito di compensare in realtà una fondamentale carenza: la mancanza di fiducia politica tra le due parti. Sebbene questa affermazione sia divenuta banale, è vera. Per quante esercitazioni di ricerca e salvataggio, seminari e addestramento nell'emergenza civile si facciano, non saranno mai sufficienti a nascondere il fatto che i vertici politici e militari in Russia vedono ancora la NATO, nella migliore delle ipotesi, come un concorrente, nella peggiore, come un avversario; mentre i *leader* dell'Alleanza sembrano essere sempre più indifferenti alle sensibilità russe, considerandole come il frutto di concetti antiquati risalenti al XX secolo.¹⁴⁸

Robert Pszczel, considerato volto della NATO in Russia, in quanto capo dell'Ufficio Informazioni della NATO a Mosca, discute ed ascolta le opinioni sull'evolversi del partenariato NATO – Russia. Egli ha constatato che all'interno della classe politica russa gli atteggiamenti verso la NATO rimangono piuttosto ambigui: l'Alleanza è considerata, a denti stretti, come l'alleanza militare e politica con maggior successo nella storia. Ma allo

¹⁴⁷ *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*, cit.

¹⁴⁸ Konstatine Eggerth, *NATO Review, Rapporti NATO-Russia: 20 anni dopo l'URSS*.
http://www.nato.int/docu/review/2011/NATO_Russia/Step-forward/IT/index.htm

stesso tempo, i politici e la stampa russa gioiscono anche delle sconfitte della NATO, come la prolungata guerra aerea in Libia o il ritiro dall'Afghanistan, in quanto eventuali prove che la sua potenza è ormai agli sgoccioli.

Secondo i russi il principale ruolo della NATO è insito in essa: funge da simbolo universale dell'arroganza occidentale, della politica di potenza americana e da costante memento della "sconfitta" dell'URSS nella Guerra Fredda. Il successo dell'espansione aggiunge al danno la beffa, ricordando ai russi la fine ingloriosa del Patto di Varsavia.

Le frustrazioni dei russi, causate da anni di riforme inconcludenti, la ricerca dolorosa di una nuova identità e un "complesso vittimistico" trovano la loro migliore espressione nell'atteggiamento contemporaneo di "rispetto e odio" verso la NATO.¹⁴⁹

Tutti questi elementi sono dettati da un modo stereotipato di percepire l'Alleanza Atlantica. Il primo stereotipo indugia su una presunta ineguaglianza storica: dato che, durante il periodo della Guerra Fredda, la NATO fungeva essenzialmente da contrappeso al Patto di Varsavia, una volta dissoltosi questo, molti russi si chiedono sostanzialmente perché l'Alleanza è ancora in circolazione? Da notare che questa considerazione non è attribuita alla generazione più anziana, anzi, tali idee si possono facilmente raccogliere tra i commentatori e i personaggi pubblici russi che hanno un ricordo piuttosto labile degli anni sessanta o anche ottanta.

Il secondo stereotipo si concentra piuttosto su ciò che la NATO, a ciò che si dice, fa o ha in mente di fare nei confronti della Russia. Gli elementi chiave di tale punto di vista si manifestano nelle accuse che l'infrastruttura militare della NATO stia accerchiando la Federazione Russa, sulla percepita russofobia di molti alleati e dei nuovi in particolare, e sul sospetto che ogni singola iniziativa della NATO nelle regioni limitrofe alla Russia (per esempio, l'Europa orientale o l'Asia centrale) rifletta un desiderio di contrastare gli interessi che la Russia vi nutre.

La terza critica si focalizza sulle attuali operazioni o missioni militari della NATO, come quelle in Afghanistan o in Libia: le azioni della NATO sono considerate illegali, inefficaci, una minaccia per la pace internazionale, o tutto ciò insieme.

Questi miti – perché di miti si tratta – rifiutano di scomparire. Sono presenti nei discorsi pubblici in Russia e vengono utilizzati contro molti funzionari della NATO o alleati in

¹⁴⁹ Robert Pszczel, *NATO Review, Rapporti NATO-Russia: 20 anni dopo l'URSS, Come la NATO è percepita in Russia (o lezioni di ottimismo)*, cit.

occasione di dibattiti con rappresentanti dell'opinione pubblica russa. Non sono certamente utili e rendono più difficile il compito di creare fiducia reciproca.¹⁵⁰

Ma per capire dove si va, bisogna innanzitutto rendersi conto di dove si è oggi, e di come ci si è arrivati. Tra tutte le speculazioni sui problemi esistenti in tale rapporto, vi è così poca consapevolezza di ciò che la Russia ed i paesi membri della NATO hanno finora conseguito insieme. Nel 2002, le relazioni dell'Alleanza con la Russia venivano riscritte rispetto al 1997 ed iniziava una nuova fase: con la creazione del *Consiglio NATO-Russia* (NRC) nel 2002, nella riunione a Pratica di Mare, vicino Roma, si prefiggeva un più deciso superamento degli stereotipi del passato e una più efficace cooperazione di fronte alle sfide del futuro.¹⁵¹ Ma quando i capi di stato e di governo si riunirono in quell'occasione, il ricordo degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, era ancora fresco nelle loro menti e decisero che le minacce del XXI secolo richiedevano un nuovo approccio alla sicurezza, più interdipendente, e che la Russia e i paesi membri della NATO non potevano più consentire che permanessero i residui stereotipi e le ostilità del passato.¹⁵² Il Consiglio NATO – Russia si riunisce regolarmente. Le riunioni sono a 27 membri (l'NRC ha quindi superato il formato NATO + 1 che aveva rallentato i lavori in sede PJC).¹⁵³

Inoltre, la Russia ha una rappresentanza presso la sede della NATO ed un ufficio militare di rappresentanza presso il Comando alleato per le operazioni (SHAPE), mentre la NATO ha un ufficio di collegamento militare ed un ufficio informazioni a Mosca.

Sotto gli auspici del NRC, 17 organi subordinati si occupano di settori importanti di cooperazione ed a volte hanno anche luogo delle esercitazioni congiunte in settori quali la risposta in caso di emergenza.

Così, il rapporto NATO – Russia ha potuto sopravvivere e svilupparsi, anche se la politica estera di Mosca, dal 2003 in poi, è divenuta più indipendente e rivendicativa, e le relazioni russe con la NATO hanno cominciato a guastarsi. Sostanzialmente a Mosca c'è una fondamentale ambivalenza circa la situazione esistente: la Russia considera la NATO come

¹⁵⁰ Robert Pszczel, *NATO Review, Rapporti NATO-Russia: 20 anni dopo l'URSS*, ivi.
http://www.nato.int/docu/review/2011/NATO_Russia/lessons-optimism/IT/index.htm

¹⁵¹ *NATO-Russia relations: a new quality*, Dichiarazione dei capi di stato e di governo della NATO e della Federazione Russa, Roma, 28 maggio 2002. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19572.htm

¹⁵² Paul Fritch, Rivista della NATO, *Analisi, Partenariati: vecchi e nuovi, Il partenariato NATO-Russia: c'è ben più di quanto non sembri*, cit.

¹⁵³ Il conflitto in Georgia del 2008 ha però provocato l'interruzione dei lavori del Consiglio NATO-Russia. In un vertice straordinario, il Consiglio dell'Atlantico del Nord (*North Atlantic Council*, NAC), il principale organo decisionale, ha deciso la sospensione a tempo indeterminato degli incontri con i rappresentanti russi in seno al Consiglio.

un “fattore” geopolitico, piuttosto che come un *partner*. Il paese ha ora una finestra sull’Alleanza, ma non ha ancora trovato il giusto approccio con essa.¹⁵⁴

Il presidente dell’Assemblea parlamentare della NATO (NPA), Pierre Lellouche, riguardo alle sfide che l’Alleanza dovrà affrontare in futuro, in particolare il consolidamento della democrazia, affermava in un articolo nella *NATO Review* che per molti anni la NPA aveva cercato di stabilire dei normali rapporti con la controparte russa discutendo con i colleghi russi della Duma nella Commissione NATO-Russia, che è l’equivalente parlamentare del Consiglio NATO-Russia. E non poteva mancare di constatare il crescente tono anti-democratico ed anti-occidentale delle dichiarazioni fatte dai colleghi russi, qualcosa che rispecchia ciò che è stato descritto come un crescente “divario di valori”. E se la retorica va deteriorandosi, si sono anche determinate preoccupanti divergenze di interessi su una vasta serie di questioni attinenti la politica interna ed estera russa, tra cui la mancanza di un ordinamento giudiziario indipendente, attacchi alla libertà di stampa, crescenti preoccupazioni riguardanti la sicurezza energetica, la questione nucleare iraniana e i tentativi di Mosca di ripristinare la propria influenza - spesso in modo assai brutale - sul suo ex impero.¹⁵⁵

In un’intervista per la *NATO Review*, l’ambasciatore russo presso la NATO, il generale Totskiy, ha scritto che, basandosi su una visione democratica e multipolare del futuro assetto mondiale, crede che oggi nessun Paese o organizzazione internazionale sia in grado di fornire singolarmente una risposta onnicomprensiva del complesso insieme di rischi e di sfide che si pongono per la sicurezza del XXI secolo. Inoltre afferma che la Russia intende intensificare le relazioni di partenariato con la NATO principalmente per risolvere le questioni europee legate alla sicurezza. È importante che venga riconosciuto che senza la Russia, l’Alleanza non può risolvere i problemi e le sfide globali e, allo stesso tempo, che la NATO rappresenta ora una seria ed importante organizzazione con un ruolo evidente negli affari internazionali, con cui la Russia deve avere efficaci rapporti di lavoro.¹⁵⁶

Alla domanda riguardo gli stereotipi dei russi riguardo la NATO, egli risponde: “*non penso che dovremmo parlare ancora di stereotipi della Guerra Fredda e del bisogno di superarli. I giorni del confronto sono passati e i Russi non associano più la NATO con il nemico.*”

¹⁵⁴ Dmitri Trenin, Rivista della NATO, *Partenariati: vecchi e nuovi, NATO e Russia: qualche riflessione e qualche suggerimento pratico*, cit.

¹⁵⁵ Pierre Lellouche, Rivista della NATO, *Verso Riga, Dov’è diretta la NATO?*, cit.

¹⁵⁶ Konstantin Vasilievich Totskiy, Rivista della NATO, *I partenariati strategici, Intervista, Generale Totskiy: ambasciatore russo presso la NATO*.

*È vero proprio il contrario. Negli ultimi anni, la gente è giunta a comprendere che le minacce e le sfide comuni alla sicurezza del mondo odierno impongono una cooperazione sempre più stretta”. Ma continua anche dicendo: “ciononostante, vi sono aspetti delle nostre relazioni con l’Alleanza che ci causano delle preoccupazioni, tra cui, anzitutto, l’espansione della NATO verso Est. A tale proposito, crediamo che i legittimi interessi di sicurezza della Russia debbano essere tenuti in considerazione. Questo aumenta, in termini di infrastrutture e in termini geografici, il potenziale per gli spiegamenti della NATO. Per i paesi baltici, che confinano con la Russia, l’adesione alla NATO porta con sé una serie di questioni irrisolte che riguardano direttamente i nostri interessi. Attualmente, ad esempio, non vi sono limitazioni al dispiegamento di forze nelle repubbliche baltiche, in base al Trattato sulle forze convenzionali in Europa”.*¹⁵⁷

Un altro importante argomento che emerge nelle relazioni NATO – Russia è appunto il Trattato sulle forze convenzionali in Europa (CFE), che comporta annose divergenze giuridiche e politiche. Da quando venne firmato, nel 1990, il Trattato CFE ha costituito il principale fondamento dell’ordine di sicurezza europeo. *“Le preoccupazioni di Mosca riguardo all’adesione dei paesi baltici al Trattato CFE adattato nel 1999, e alla sua ratifica da parte degli Stati Uniti e di altri paesi occidentali, sono genuine e andrebbero considerate seriamente: il ritiro della Russia dal Trattato CFE non sarebbe nell’interesse di nessuno”*, scrive Trenin, membro della *Carnegie Endowment for International Peace*.¹⁵⁸ La prima dichiarazione di quest’anno del Presidente Putin di una “moratoria” sul Trattato è stata seguita dalla richiesta della Russia di una Conferenza straordinaria, che si è svolta a metà giugno. Dopo la riunione del Presidente Putin con il Segretario generale della NATO, in occasione delle celebrazioni dell’anniversario del NRC nel luglio 2007, il regime delle ispezioni, precedentemente interrotto, ha ripreso a funzionare.

Durante la riunione fra il Presidente russo e l’allora Segretario generale della NATO Scheffer, infatti, il Presidente Putin ha ricordato il decimo anniversario dell’Atto Fondatore e il quinto del Trattato di Roma, ed ha sottolineato che i rapporti sono cambiati andando dal confronto alla cooperazione. Questo ampio tentativo di cooperazione non può non creare contrasti; ma ritiene che il dialogo NATO – Russia possa contribuire a risolvere problemi di sicurezza internazionale e rafforzare la pace. Il Segretario generale da parte sua

¹⁵⁷ Konstantin Vasiliyevich Totskiy, *Rivista della NATO, I partenariati strategici, Intervista*.

¹⁵⁸ Dmitri Trenin, *Rivista della NATO, Partenariati: vecchi e nuovi, NATO e Russia: qualche riflessione e qualche suggerimento pratico*, cit.

invece, evidenzia due punti chiave nei rapporti: il primo, il dialogo; il secondo, la cooperazione e la comunicazione. Ed afferma che occorre guardare al futuro per mantenere le relazioni in buona salute, perché *“la NATO non può fare senza la Russia e la Russia non può fare senza un partner come la NATO”*.¹⁵⁹

Ed alle persone che mettono in discussione l'idea stessa di un partenariato NATO-Russia, egli risponde che *“la cooperazione NATO-Russia non consiste solo nel superare l'eredità del passato; ma è prima di tutto costruire un futuro più sicuro, nell'interesse della NATO, ma anche nell'interesse della Russia. La Russia è un evidente – ed anche naturale – partner. Perché? Perché la Russia è una grande potenza mondiale - in termini militari politico, economico e anche, con notevole influenza, e notevoli responsabilità. Il ruolo attivo della Russia è semplicemente indispensabile per affrontare le sfide della sicurezza internazionali di oggi. Ma lo è anche l'impegno della NATO. Ed è perciò del tutto logico, e anzi auspicabile, che dobbiamo cercare di affrontare le sfide comuni davanti a noi attraverso la cooperazione, piuttosto che attraverso il confronto”*.¹⁶⁰

L'allargamento della NATO resta uno degli argomenti su cui non è stato possibile trovare un accordo. Secondo il Segretario Generale, in Russia, esso è considerato un fatto che si scontra con gli interessi nazionali. Ma si basa anche sul concetto che ogni Paese è libero di decidere il proprio allineamento nel campo della sicurezza. La NATO e la Russia non possono che trarre benefici da un'Europa unita e libera, più democratica, stabile e sicura. Il processo di allargamento è avvenuto in maniera trasparente sia dal punto di vista politico che militare. Inoltre, gli alleati rimangono aperti a discutere il processo con la Russia nel NRC. In conclusione, il Segretario afferma che la parola *“impegno” (engagement)* è, e dovrebbe essere, la parola chiave nei rapporti tra NATO e Russia.

Putin, da parte sua, dichiara che l'interesse della Russia non è quello di unirsi ad un blocco politico-militare che ne limiti la sovranità. La Russia vuole instaurare buone relazioni con tutti i paesi membri della NATO e con l'organizzazione stessa. In generale, afferma, la NATO può essere uno strumento di politica internazionale e può aiutare a risolvere certi problemi. Ma per Putin la NATO dovrebbe cambiare. Egli ha dichiarato che vorrebbe fossero stabiliti contatti diretti tra la NATO e la CSTO (l'Organizzazione del Trattato di

¹⁵⁹ *Opening remarks by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer at the NATO-Russia Council Seminar “Modern risks and security threats: the role of the NRC”, 25 jun. 2007.*

¹⁶⁰ *Opening remarks by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer at the NATO-Russia Council Seminar “Modern risks and security threats: the role of the NRC”, 25 jun. 2007, cit.*

Sicurezza Collettiva).¹⁶¹ Finora, la NATO è stata assai riluttante nel formalizzare qualsiasi rapporto con l'organizzazione, temendo che un tale passo avallerebbe l'influenza russa in Asia centrale. Ma, impegnandosi con la CSTO, sostiene Dmitri Trenin, membro della *Carnegie Endowment for International Peace* di Washington, la NATO potrebbe contribuire all'evoluzione di quell'organizzazione verso un modello più moderno di sicurezza regionale. Ciò rassicurerebbe inoltre Mosca sul fatto che l'Alleanza non cerca di rimpiazzare la Russia quale principale protagonista in Asia centrale, cosa che non rientrerebbe comunque negli interessi occidentali. Inoltre, egli crede che la Russia dovrebbe consentire che i propri vicini aderiscano alla NATO se lo desiderano e, allo stesso tempo, la NATO dovrebbe valutare in termini strategici a quali paesi offrire l'adesione.¹⁶²

4.3 I recenti punti di attrito nelle relazioni

Anche se i rapporti fra Nato e Russia si sono sviluppati notevolmente nel corso degli ultimi trent'anni, rimangono aperte una serie di questioni che sono all'origine di contrasti di non facile soluzione e che permangono tutt'oggi. Non sempre gli alleati sono o sono stati in grado di formare un fronte comune nelle relazioni con Mosca. Anzi, spesso le dispute con la Russia hanno avuto un effetto negativo sulla coesione interna della NATO: alcuni Stati, come Germania, Italia e la gran parte di quelli dell'Europa occidentale, tendono ad assumere un atteggiamento più conciliante nei confronti di Mosca. Altri, soprattutto gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e gli stati dell'Europa orientale, sono per una linea più dura. Il processo di allargamento della NATO verso Est è stato percepito in maniera molto differente nei paesi occidentali e in Russia. Nel 1995 la NATO concluse che l'integrazione dei paesi dell'ex Patto di Varsavia avrebbe contribuito alla stabilità e alla sicurezza nel continente europeo. Inoltre, l'inclusione di tutti i paesi dell'est in un'unica alleanza avrebbe disinnescato potenziali tensioni fra di essi.¹⁶³ Com'è stato visto nel precedente capitolo, Repubblica ceca, Ungheria e Polonia vennero invitate ad aderire alla Nato al vertice di Madrid del 1997 e diventarono membri nel marzo 1999. Ed un secondo round di

¹⁶¹ La CSTO è un'alleanza difensiva creata il 15 maggio 1992 da sei nazioni appartenenti alla Comunità degli Stati Indipendenti. L'organizzazione è fondata da Stati dell'ex Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche ma è aperta all'adesione di altri Stati. Ne sono attualmente membri: Armenia, Bielorussia, Kazakistan, Kirghizistan, Russia, Tagikistan.

¹⁶² Dmitri Trenin, *Rivista della NATO, Partenariati: vecchi e nuovi, NATO e Russia: qualche riflessione e qualche suggerimento pratico*, cit.

¹⁶³ Riccardo Alcaro e Valerio Briani, *Le relazioni della Russia con la Nato e l'Unione europea*, Istituto Affari Internazionali, IAI, 2008.

allargamento venne completato nel 2004, quando Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Slovenia, Slovacchia e Romania entrarono nell'Alleanza.

In Russia l'allargamento è stato percepito come parte di una strategia mirante a portare sotto controllo occidentale una regione che è stata per molto tempo zona di influenza russa. Ma, nonostante i forti malumori, la Russia non si è opposta né al primo allargamento (allora era del resto debole politicamente e in preda ad una grave crisi economica) né al secondo.¹⁶⁴ Un discorso diverso va fatto invece riguardo al possibile futuro ingresso nell'Alleanza atlantica di Ucraina e Georgia. Mosca ha più volte dichiarato di ritenere una tale eventualità una minaccia diretta alla sua sicurezza nazionale. L'Ucraina ha legami storici, politici ed economici profondi con la Russia ed ospita la flotta russa nel Mar Nero, nel porto di Sebastopoli. La Georgia si trova in una posizione strategica cruciale, al centro dello snodo nevralgico delle rotte energetiche del Caucaso.¹⁶⁵

Il conflitto nel Caucaso del 2008, che ha portato all'amputazione del territorio georgiano delle due province separatiste e filorusse di Abkhazia e Ossezia del Sud, è la più forte testimonianza della determinazione con cui Mosca intende giocare questa partita.

All'inizio del 2007, gli Stati Uniti hanno annunciato l'intenzione di installare in Europa orientale componenti di un sistema antimissile: una batteria di missili intercettori *Patriot* in Polonia ed un sistema radar nella Repubblica Ceca.

La Russia ha interpretato la decisione come una minaccia al suo deterrente nucleare e un tentativo di modificare a favore degli USA l'equilibrio europeo ed ha provocato reazioni molto dure da parte russa.¹⁶⁶ La risposta dura di Putin è stata la decisione nel luglio 2007 di sospendere la partecipazione russa al Trattato sulle forze convenzionali in Europa (*Conventional Forces in Europe Treaty*, CFE).¹⁶⁷ Il trattato CFE, che è stato firmato nel

¹⁶⁴ Riccardo Alcaro e Valerio Briani, *Le relazioni della Russia con la Nato e l'Unione europea*, Istituto Affari Internazionali, IAI, Novembre 2008.

¹⁶⁵ Le preoccupazioni del Cremlino si sono acuite dopo le "rivoluzioni colorate" (quella delle rose in Georgia nel 2003 e quella arancione in Ucraina nel 2004) che hanno portato al governo gruppi fortemente pro-occidentali e, nel caso del presidente georgiano Saakashvili, fortemente antirussi.

¹⁶⁶ Riccardo Alcaro e Valerio Briani, *Le relazioni della Russia con la Nato e l'Unione europea*, Istituto Affari Internazionali, IAI, Novembre 2008.

¹⁶⁷ Il 26 aprile 2007 Putin minacciò una moratoria del trattato. In seguito, nel corso della Conferenza straordinaria degli stati firmatari tenutasi a Vienna dall'11 al 15 giugno 2007, richiese una riformulazione del trattato. Le sue richieste non furono accettate e Putin, il 14 luglio 2007, emise un decreto per la sospensione degli obblighi derivanti dal trattato effettivo 150 giorni dopo l'emissione (ovvero il 12 ottobre 2007) dichiarando il decreto una misura derivante da "circostanze straordinarie (...) che coinvolgono la sicurezza della Federazione Russa e richiedono misure immediate" e notificando l'annuncio tramite un memorandum inviato ai Paesi Bassi e rivolto alla NATO.

1990 dai paesi membri della NATO e quelli dell'allora Patto di Varsavia, fissa tetti numerici alle forze convenzionali dispiegabili nell'area tra l'Oceano Atlantico e gli Urali. Il trattato prevede un sistema di mutuo monitoraggio dei movimenti di truppe e lo scambio di informazioni. La sospensione del trattato ha impedito alla NATO di verificare il rispetto da parte russa dei tetti numerici e dello spostamento di truppe. Il CFE è stato rivisto più volte per adeguarlo ai mutamenti seguiti alla disgregazione del blocco sovietico. Al vertice OSCE di Istanbul del novembre 1999, le parti contraenti avevano firmato un Accordo di adattamento che fissava tetti agli armamenti su base nazionale e territoriale, e non più per i due blocchi.¹⁶⁸

Nel 2007 Vladimir Putin ha inoltre ricordato che nel 1990 la NATO aveva promesso che non avrebbe *“schierato un esercito fuori dai territori della Germania”* (in realtà la NATO si impegnava solo a non collocare truppe nell'ex Repubblica Democratica Tedesca). La Russia ha accettato a malincuore l'allargamento dell'Alleanza Atlantica verso i membri dell'ex Patto di Varsavia come la Polonia e, nonostante le velate minacce di ritorsione da parte del Cremlino in vista dell'ingresso del Montenegro, l'espansione della NATO nei Balcani occidentali non sembra provocare una reazione concreta da parte della Russia. Il problema è che Mosca percepisce l'allargamento della NATO verso Paesi così vicini al suo territorio (come Ucraina e Georgia) come una invasione nella propria sfera di influenza che ha come obiettivo quello di contenere e isolare la Russia.

I rapporti tra Russia e NATO non sono mai stati semplici e l'annessione della Crimea alla Russia nel 2014 li ha nuovamente inaspriti. Da allora, entrambe hanno incrementato la loro attività militare nei territori dell'est Europa e un ritorno alla cooperazione non sembra all'orizzonte. Putin vede nell'attuale incremento delle forze NATO nell'Europa dell'est un tradimento, se non una vera e propria violazione dell'Atto costitutivo NATO – Russia, che esclude *“dislocazioni permanenti di considerevoli forze di combattimento”* nella regione (praticamente, quando le truppe statunitensi faranno avanti e indietro dalla regione, non saranno presenti in modo permanente, ma resta il fatto che ci sarà comunque una costante presenza statunitense). Dal canto suo, la NATO sostiene che la Russia abbia già violato i termini dell'Atto costitutivo con il suo intervento in Ucraina. Al Wales Summit del 2014 l'Alleanza ha ribadito *“il diritto di tutti i membri di fare scelte indipendenti e sovrane su politiche di sicurezza, libere dalle pressioni esterne”*. Allo stesso tempo, ha rimarcato che

¹⁶⁸http://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/IlPeriodico_AnniPrecedenti/Documents/Ladattamento_del_Trattato_sulle_Forze_582CFE.pdf

la Georgia sta proseguendo “*verso una possibile adesione*”. Tuttavia, la NATO ha evitato di compiere altre azioni che avrebbero potuto ulteriormente alimentare le tensioni con la Russia, come offrire una precisa prospettiva di adesione a Georgia e Ucraina.¹⁶⁹

Diversa prospettiva sembra invece essere quella adottata con l’ultimo vertice di Varsavia, a luglio 2016: deterrenza più robusta e dialogo aperto nei confronti della Russia, piccoli passi nel proiettare stabilità nel Mediterraneo e nuovo slancio per la cooperazione NATO – UE. Le conclusioni adottate dai capi di stato e di governo mettono politicamente sullo stesso piano il fianco est ed il fianco sud della Nato, prospettando un approccio a 360 gradi verso l’arco di instabilità che circonda l’Alleanza, e danno ampio spazio non solo alla Russia ma anche a terrorismo e crisi in Medio Oriente e Nord Africa.

La Polonia voleva tenere il vertice nello stesso edificio e nella stessa sala in cui nel 1955 fu firmato il Patto di Varsavia, per sancire anche simbolicamente la sua attuale posizione nella NATO, ma gli alleati dell’Europa occidentale sono riusciti ad evitare questo schiaffo politico a Mosca.¹⁷⁰

Un piccolo aneddoto che testimonia uno dei nodi principali affrontati dal vertice: l’equilibrio tra chi ha spinto per il rafforzamento delle capacità di deterrenza e difesa, Polonia e Paesi Baltici in primis - ma non solo - e chi a ovest di Vienna ha voluto evitare che ciò fosse slegato da un dialogo strategico con la Russia per de-escalare la crisi nei rapporti reciproci. La decisione di dispiegare quattro battaglioni multinazionali (più i relativi assetti abilitanti) da Tallin a Varsavia passando per Riga e Vilnius, guidati da Canada, Germania, Gran Bretagna e Stati Uniti, soddisfa le richieste del primo campo.

Similmente, il rafforzamento del comando NATO in Romania e degli assetti alleati in Turchia irrobustisce la capacità di deterrenza e difesa nella regione del Mar Nero, dove l’annessione illegittima della Crimea ha cambiato l’equilibrio a favore russo. Viceversa, il fatto che questi battaglioni siano posizionati a rotazione e non in modo permanente, ed il chiaro obiettivo di un dialogo “periodico e significativo” con Mosca, con la seconda riunione del Consiglio NATO – Russia del 13 luglio, contribuiscono a bilanciare la necessaria deterrenza con l’altrettanto necessario dialogo.¹⁷¹

¹⁶⁹ *Russia-NATO: A difficult relationship*, Dossier del Parlamento europeo, Maggio 2016.

¹⁷⁰ Alessandro Marrone, *Vertice di Varsavia, La NATO tra Mosca, Mediterraneo e Bruxelles*, Affari Internazionali, IAI, Luglio 2016.

¹⁷¹ Alessandro Marrone, *Vertice di Varsavia, La NATO tra Mosca, Mediterraneo e Bruxelles*, Affari Internazionali, ivi.

Conclusioni

La storia dell'Alleanza Atlantica è la storia di un successo. In più di mezzo secolo di vita, essa è riuscita ad assicurare il coinvolgimento permanente degli Stati Uniti in Europa, ha contribuito a liberare le relazioni tra i Paesi dell'Europa occidentale dallo spettro della guerra, ha continuato ad allargare il proprio spazio allontanandosi progressivamente dal suo riferimento "atlantico", ha ottenuto, senza neppure bisogno di combattere, l'obiettivo per il quale era stata istituita - il contenimento dell'Unione Sovietica - ed ha anche instaurato tentativi di cooperazione con la Federazione Russa.

Ma questa durata e questa efficienza straordinarie sono anche il cuore di un problema. Come abbiamo visto, infatti, la persistenza della NATO dopo la vittoria sembra contraddire l'esperienza della maggior parte delle alleanze del passato, che non impiegarono molto tempo a pagare in coesione interna quello che avevano perduto in tensione esterna.

Mentre il fatto che ciò ancora non sia avvenuto non prova che l'Alleanza resterà in grado di risolvere anche in futuro i problemi degli alleati e non si trasformerà invece in una parte del problema.¹⁷²

La domanda di sicurezza è essenzialmente mutata da quella che l'Alleanza ha soddisfatto con successo fino al 1989. Il passaggio, più volte richiamato nei documenti ufficiali della NATO, dalla massiccia e monolitica minaccia del passato, ai rischi multiformi e spesso imprevedibili del nuovo sistema internazionale, non cambia soltanto l'ambiente nel quale l'Alleanza opera ma costituisce anche un vero e proprio discrimine nella tipologia delle alleanze, che coinvolge tanto la loro natura quanto la loro efficienza.

Le alleanze formate contro un nemico comune funzionano in un modo mentre quelle formate contro più potenziali nemici funzionano in un modo completamente diverso. Non cambia soltanto l'orientamento dell'ostilità ma cambiano, insieme a questo, le relazioni degli alleati tra loro. Il punto nevralgico di questa trasformazione è stato sicuramente la rottura della corrispondenza tra la forma dell'Alleanza e quella del sistema internazionale. Fino al 1989, grazie all'onnipresenza della minaccia sovietica, la NATO non aveva problemi a palliare le conseguenze del numero con la forza dell'omogeneità. Gli alleati erano sì più numerosi che nelle alleanze tradizionali ma, in compenso, i loro confini potevano essere considerati come il prolungamento dello stesso confine; e la loro diversità

¹⁷² Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, ISPI, 2007, cit.

di interessi era trattenuta dall'interesse più importante – contenere e, se possibile, sconfiggere l'Unione Sovietica. Con la fine della Guerra Fredda, al contrario, il numero degli alleati ha riacquisito la sua consueta importanza e nel contesto internazionale che le è succeduto, ciascun confine è tornato ad essere orientato verso la propria area di appartenenza. Anche le differenze di interessi non sono più relativizzate dalla comunanza di quello che tutti consideravano il più importante: venuto meno questo, non è più detto che tutti gli alleati abbiano le stesse priorità e percepiscano le stesse minacce.¹⁷³

La principale conseguenza di questa scomposizione del sistema bipolare è stata l'analoga scomposizione del campo di forza dell'Alleanza. Negli anni del bipolarismo, questo poteva contare sulla perfetta coincidenza con il *theatrum belli* della Guerra Fredda, lo “spazio unificato dalla paura” in cui le due superpotenze avrebbero scambiato i propri colpi se la “guerra” del bipolarismo fosse alla fine esplosa. Con la sconfitta del nemico, al contrario, gli attori rilevanti, gli interessi sostanziali, i modelli (anche ideologici) di conflitto e i rispettivi equilibri di potere sono tornati a differire in modo significativo da una regione all'altra. L'allargamento del campo di forza dell'Alleanza riceve, da questo processo, una nuova spinta. La transizione da *societas belli* a *defensor pacis* non può nascondere il fatto che una pace comune non riesce mai a essere tanto “comune” quanto un nemico comune. Questa rottura della corrispondenza con il sistema internazionale trasforma radicalmente la struttura dell'Alleanza. Mentre, nei quarant'anni della Guerra Fredda, essa poteva essere rappresentata come un *triangolo*, i cui vertici erano Stati Uniti, Europa e Unione Sovietica, la transizione la trasforma in un *crystallo* nel quale la garanzia del più forte si estende, a raggiera, in tutte le direzioni, e alle cui estremità ci sono clienti che gli rivolgono domande sempre diverse. Per rimanere sempre fondata sulla relazione tra protezione e ubbidienza, l'Alleanza è obbligata a farsi carico di una costellazione di equilibri: quello interno, tra gli Stati più forti e quelli più deboli; quello essenziale per la coesione, tra le prerogative a cui i clienti rinunciano e la sicurezza che ottengono in cambio; quello, infine, delle diverse aree tra loro, tra quello che ogni alleato destina per mantenere la stabilità nelle altre regioni e quello che gli alleati delle altre regioni destinano alla stabilità della sua. La relazione tra protezione e ubbidienza non si scinde, ma funziona nello stesso tempo in direzioni diverse. In ambito bipolare la garanzia era unilineare, nel senso che era offerta da un attore contro un altro attore, nel nuovo contesto è multidirezionale, in quanto gli alleati più deboli

¹⁷³ Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, ISPI, 2007, cit. pag. 241-243.

rimangono sempre sotto la protezione del più forte, ma non vogliono più essere protetti dalla stessa cosa.¹⁷⁴

In questa trasformazione, l'Alleanza Atlantica prende, insieme alla forma, anche la fragilità del *crystallo*. A differenza che nei quarant'anni della Guerra Fredda, quando gli alleati potevano temere di restare "intrappolati" nelle scelte dell'egemone, ma conservando comunque un "interesse comune" (dettato dalla struttura del sistema internazionale) a impedire il rafforzamento del nemico, oggi non è più così chiaro. Alla richiesta di sostegno da parte di un alleato può accadere che gli altri si chiedano se la minaccia che subisce vada davvero a loro danno, mentre, anche quando tutti concordano su questo, non è detto che qualcuno non ne subisca altre più immediate, più vicine o più importanti, e non sia tentato di farsi da parte nella speranza che gli altri possano fare anche senza di lui. Tra le priorità dell'Alleanza e quelle dei singoli attori possono cioè sorgere contrasti o persino contraddizioni, di fronte alle quali l'alleato si trova nuovamente in un dilemma.

I motivi di fragilità dell'Alleanza si incontrano alla fine con la sua principale ragione di sopravvivenza: il mantenimento dell'egemonia degli Stati Uniti. A essa rimangono appoggiate, tanto l'efficienza quanto la forma dell'Alleanza. Ma come ogni legame di dipendenza, tuttavia, anche questo si rivela un fattore altrettanto forte di vulnerabilità. Per la stessa ragione per la quale l'egemonia degli Stati Uniti ha salvato l'Alleanza, infatti, niente potrebbe salvare l'Alleanza dalla fine dell'egemonia degli Stati Uniti. Come sempre nelle relazioni egemoniche, la chiave dell'egemonia non si trova dentro ma fuori dell'Alleanza, nel modo in cui è distribuito il potere nel sistema internazionale. Qualunque declino del potere relativo degli Stati Uniti si tradurrebbe in una erosione dell'egemonia mentre questa, a sua volta, si tradurrebbe in un indebolimento dell'Alleanza.¹⁷⁵

Kenneth Waltz ha voluto vedere proprio in questo la principale ragione di fragilità dell'unipolarismo: *"il vizio al quale le grandi potenze soccombono più facilmente in un sistema multipolare è la disattenzione, in un sistema bipolare è l'eccesso di reazione, in un sistema unipolare è l'eccesso di estensione"*.¹⁷⁶ È inevitabile, infatti, che alla potenza dominante spetti il maggiore ruolo e il maggiore sforzo proprio di tutte le potenze egemoni; senonché, in un sistema internazionale nel quale tutte o quasi tutte le altre medie e grandi

¹⁷⁴ Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, ivi.

¹⁷⁵ Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, ISPI, 2007, cit. pag. 249.

¹⁷⁶ Kenneth Waltz, *Structural Realism after the Cold War*, in *International Security*, California University, Berkeley, cit.

potenze esitano a farsi carico di responsabilità significative in materia di sicurezza, il consueto compito dell'egemone tende a trasformarsi in un compito eccessivo. Come nella fase discendente di tutti i cicli egemonici, i costi per il mantenimento dello *status quo* rischiano di crescere più rapidamente della capacità di finanziarlo mentre questo, alla fine, rischia di provocare la cosiddetta “crisi fiscale” della potenza egemone.¹⁷⁷

Ed è sotto questa luce che va guardato quello che si profila come la possibile materializzazione del vecchio timore della separazione fra teatro europeo e teatro americano e, quindi, come uno dei più probabili motivi di tensione nelle relazioni transatlantiche: lo sviluppo del cosiddetto “scudo spaziale”, paradossale punto di incontro del “mito di invulnerabilità” dell'America e dello “spettro dell'abbandono” dell'Europa.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1981 (trad. ita. *Guerra e mutamento nella politica internazionale*, Il Mulino, 1989).

¹⁷⁸ Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, ISPI, 2007, cit. pag. 252.

Riassunto

La teoria delle alleanze può essere considerata come una delle aree più rilevanti nell'ambito delle Relazioni Internazionali. Ogni modello concernente la formazione, l'evoluzione e la fine di queste non può che essere strettamente connesso con una interpretazione generale della politica internazionale. Per qualunque domanda ci si ponga a proposito delle alleanze, la risposta dipende sempre da assunzioni – sul comportamento degli Stati, sul rapporto tra questi e il sistema internazionale, sul livello analitico al quale conviene cercare la spiegazione – che si trovano al di fuori della politica delle alleanze e che rimandano al modo stesso in cui sono interpretate e giudicate le Relazioni Internazionali. La persistenza della NATO dopo la fine della Guerra Fredda si è rivelata, ed è ancora, un importante banco di prova per la disciplina delle Relazioni Internazionali, sia per il realismo di stampo waltziano che per il neoliberalismo istituzionale.

Cercando di dare una risposta al perché è sopravvissuta dopo la fine del confronto bipolare, la presente ricerca si occupa del ruolo che riveste attualmente la NATO nello scenario internazionale. L'idea nasce dall'esperienza vissuta al *NATO Defense College* di Roma durante la quale ho analizzato da vicino le continue trasformazioni che l'Organizzazione ha vissuto a partire dalla Guerra Fredda adattandosi ad un contesto storico-politico diverso da quello in cui ha avuto origine. Per fare questo, mi sono avvalsa di numerose fonti accademiche della *Library* del *College* ma anche di fonti non accademiche come la stessa Rivista della NATO nonché di documenti di istituti di ricerca.

Se fino al 1989-1991, la stabilità dell'Alleanza poteva essere facilmente spiegata come una sorta di immagine riflessa del sistema internazionale bipolare, da allora essa è sembrata contraddire alcune delle più impressionanti regolarità offerte dalla storia e dalla teoria delle Relazioni Internazionali. Una volta ottenuto l'obiettivo per il quale erano state istituite, infatti, molte alleanze del passato erano cadute vittima del riemergere di obiettivi e sensibilità diverse tra gli alleati. Una volta sbalzate fuori dal vecchio contesto internazionale, si erano trovate disorientate in quello nuovo e, a volte, intralciate proprio da ciò che aveva garantito loro il successo. Una volta smarrito il collante del "nemico", soprattutto, non avevano impiegato molto a pagare in coesione interna quello che avevano perduto in tensione esterna. Dunque, l'eccezionalità dell'Alleanza non si esaurisce soltanto nel dato puro e semplice della durata. Nel corso della sua storia, la NATO ha dato anche prova di un'impressionante capacità di adeguamento ai cambiamenti intervenuti nel

contesto internazionale. Di questo costante processo di rinnovamento, gli anni Novanta hanno costituito una tappa fondamentale: la scomparsa del Patto di Varsavia prima, ed il collasso dell'Unione Sovietica poi, hanno tolto all'Alleanza l'avversario, la cui esistenza rappresentava il suo principale fattore di coesione.

Il punto di partenza dell'Organizzazione del Trattato Nord Atlantico risale al 1950, quando i Paesi che pochi mesi prima avevano stipulato il Patto atlantico si adoperarono per costruire le strutture necessarie per tradurre una garanzia politica in una macchina militare. La *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), dunque, è un'organizzazione internazionale di carattere militare, emanazione organizzativa di un trattato internazionale di mutua assistenza militare, il Trattato dell'Atlantico del Nord, da cui essa trae molti degli elementi che la contraddistinguono. Il 6 luglio 1948 ebbero inizio i lunghi negoziati del Trattato, durati sino alla fine di marzo 1949, per definire la portata, l'estensione e gli impegni che il Patto atlantico, definito come uno dei documenti più importanti del secondo dopoguerra, avrebbe assunto. La firma avvenne il 4 aprile 1949 a Washington.

La struttura del Patto Atlantico è costituita da un preambolo e da 14 articoli ed il cuore politico consiste nell'affermazione solenne dell'indivisibilità della sicurezza alleata e nella sua traduzione operativa.

La portata dell'Alleanza Atlantica non riceverebbe una valutazione adeguata se di essa ci si limitasse solo a considerare la natura tecnica delle garanzie. Se il senso dell'Alleanza fosse stato davvero limitato alla prevenzione del pericolo sovietico, l'Alleanza non sarebbe sopravvissuta al 1989, quando il pericolo sovietico scomparve. Bisogna dunque riflettere molto sul significato politico che l'Alleanza ebbe sugli equilibri di quel tempo, per comprendere il senso della partecipazione degli Stati Uniti a un impegno così generico ma anche così vasto e, praticamente, senza limiti di tempo.

Sul piano politico, il Trattato ha costituito un'alleanza di difesa collettiva sostanzialmente asimmetrica segnata da un elemento di forte discontinuità con il passato: l'impegno degli Stati Uniti nella difesa dell'Europa. La garanzia difensiva contro l'attacco di terzi era contenuta nell'articolo 5 il quale non poté includere un meccanismo di risposta militare automatico, ma si limitò a specificare l'automaticità dell'obbligo della mutua assistenza, lasciando al caso specifico la decisione di quali mezzi adottare.

Né la delimitazione del proprio perimetro spaziale né l'armatura politica sarebbero bastate, tuttavia, a dare all'Alleanza Atlantica una veste storicamente eccezionale: a procurargliela fu, piuttosto, il lento ma inarrestabile processo di istituzionalizzazione che trasformò quella

che in origine era una semplice promessa di mutua assistenza militare in una vera e propria Organizzazione dotata di propri organi e di una propria struttura di comando.

Durante la guerra fredda la produzione di difesa collettiva della NATO ha seguito l'evoluzione del confronto fra le superpotenze ed è stata indirizzata primariamente dalle scelte degli Stati Uniti. Nella sua prima fase la NATO ha riflesso gli attributi del sistema bipolare non solo nella genesi, nella logica di sicurezza, nella asimmetria di impegni degli alleati, ma anche nel suo svolgimento concreto dei compiti di sicurezza. Il legame essenziale con il bipolarismo riuscì inoltre ad imporre sempre una forza centripeta a tutte le forze centrifughe dell'Alleanza: la corrispondenza tra la propria "forma" e la "forma" del sistema internazionale, vale a dire il fatto che le radici della garanzia di sicurezza dell'Europa da parte degli Stati Uniti affondavano nella struttura stessa del sistema bipolare e negli interessi comuni di sicurezza che essa generava.

Di conseguenza, se la fine della guerra fredda ha significato la scomparsa della minaccia sovietica alla sopravvivenza degli alleati, essa ha anche significato la comparsa di una minaccia alla sopravvivenza stessa della NATO, in quanto organizzazione per la difesa degli alleati. La transizione sistemica del 1989, infatti, ha modificato i dati strutturali del sistema internazionale, cambiando radicalmente la natura delle sfide alla sicurezza creando un nuovo panorama di minacce.

Gli eventi del 1989-91 hanno segnato la svolta più importante che la politica internazionale abbia conosciuto dalla fine della seconda guerra mondiale. Il collasso del sistema bipolare ha infatti recato con sé la sparizione di un importante fattore d'ordine, provocando una crescita generalizzata della conflittualità. La caduta del muro di Berlino, la fine dei regimi comunisti in Europa centro-orientale e il crollo dell'Unione Sovietica hanno determinato un vero e proprio terremoto geopolitico con la fine della contrapposizione tra Est e Ovest ed una nuova era nei rapporti tra gli Stati.

Alcuni elementi caratterizzanti della Guerra Fredda, tuttavia, sono sopravvissuti a questi cambiamenti di così vasta portata. Tra di essi, la persistenza della NATO rappresenta oggi uno dei "rompicapo" per la disciplina delle Relazioni Internazionali. Sia il neorealismo che il neoliberalismo cercano di fornire una spiegazione soddisfacente per il perdurare dell'Alleanza Atlantica dopo la fine della Guerra Fredda.

Fin dalla pubblicazione, nel 1979, di *Teoria della politica internazionale* di Kenneth Waltz, il realismo strutturale è stato considerato da molti studiosi come uno degli approcci più proficui per l'analisi delle Relazioni Internazionali. 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 ed il principio ordinatore anarchico (ossia l'assenza di un'entità sopranazionale con potere coercitivo) spinge gli stati verso una costante ricerca della sicurezza.

Tra le interazioni statali a cui il neorealismo ha dedicato 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 del meccanismo dell'equilibrio di potenza (*balance of power*). 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*).

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. E 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 più o meno vincolanti. 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.

Glenn Snyder, ne "Il dilemma della sicurezza nella politica delle alleanze", 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" o 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.

Nel corso dei suoi primi quattro decenni, la NATO è stata considerata, sia da membri europei che americani, uno strumento indispensabile per la sicurezza occidentale. Tale visione trovava principale fondamento in cause di tipo sistemico: la struttura bipolare propria della guerra fredda che creava incentivi, seppur differenti, sia per gli Stati Uniti che per i paesi del Vecchio Continente.

Successivamente, con la fine della guerra fredda, analisti di tradizione realista iniziarono a sostenere che la NATO non avrebbe potuto sopravvivere al mutamento delle condizioni che ne avevano fornito la ragion d'essere. Nell'opinione di questi studiosi, dunque, la sua fine sarebbe stata solo una questione di tempo. Con loro disappunto, tuttavia, tali previsioni non si sono avverate. Oltre ad essere ancora in piedi, infatti, la NATO è oggi addirittura più grande di quanto lo fosse durante la Guerra Fredda. Dal 1989 ad oggi, essa è giunta a contare 28 Alleati, rispetto ai 16 che contava nel 1989.

Benché la teoria neorealista non sia completamente invalidata dalla persistenza dell'Organizzazione, essa incontra delle difficoltà nell'indicare i motivi che continuano a legare i paesi del Vecchio Continente alla NATO dopo la guerra fredda.

Così, diversi critici del neorealismo 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. Ed è qui che entra in gioco l'istituzionalismo neoliberale, in particolar modo nella visione proposta da Robert Keohane. L'approccio neoliberale è stato sviluppato principalmente nel settore dell'*International Political Economy*. Questi teorici 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 e del cosiddetto dilemma del prigioniero: la configurazione di questo gioco fa della defezione la strategia dominante per entrambi i giocatori. I teorici neoliberali degli anni '80 hanno attribuito il fenomeno della persistenza della cooperazione economica internazionale alla presenza e al ruolo dei "regimi" i quali si manifestano, il più delle volte, attraverso norme ed istituzioni internazionali.

A partire dalla fine della guerra fredda, le tesi istituzionaliste hanno trovato crescente utilizzo anche nella spiegazione di fenomeni di cooperazione in ambito militare come appunto l'Alleanza Atlantica. Secondo i teorici dei regimi, con il crollo dell'Unione Sovietica e la fine dello scontro tra i due blocchi, le relazioni di sicurezza interne alla comunità occidentale sono tornate a somigliare ad un dilemma del prigioniero. Nella visione neoliberale, la propensione alla defezione propria del dilemma è eliminata (o ridotta) dall'esistenza di un regime di sicurezza euro-atlantico, la cui espressione istituzionale è ovviamente la NATO. L'unica novità sta nel cambiamento dello scopo ultimo dell'Alleanza: per usare le parole di Wallander e 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*. Essa è più interpretabile come

un'“istituzione inclusiva per la gestione della sicurezza” (*security management institution*) che come un'alleanza tradizionale. Detto altrimenti, i vecchi, i nuovi ed i futuri membri vedono l'Alleanza Atlantica come uno strumento per la promozione della stabilità internazionale piuttosto che come un mezzo di difesa contro un pericolo esterno.

La teoria dei regimi sembra comunque sottovalutare alcune differenze sostanziali tra il comportamento economico di cui si occupa e la sfera politico-militare. Innanzitutto, nei “giochi” di sicurezza, una singola defezione può risultare molto più dannosa per chi la stabilisce di quanto lo sia nei “giochi” economici. Ciò che è contestato 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 un futuro dipendono in larga misura dalle azioni degli stessi giocatori. Nelle relazioni di sicurezza, quindi, la possibilità di una vera reiterazione – nel senso inteso della teoria dei giochi – è fortemente in dubbio. Ed una volta criticata la proposizione di base della teoria dei regimi di sicurezza, tutto l'apparato teorico dell'approccio istituzionale nel caso della NATO risulta indebolito.

Quindi, 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.

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. Inoltre, è necessario che gli stati protetti trovino conveniente sottoporsi alla copertura fornita dalla grande potenza. Si è tentato dunque di leggere le relazioni transatlantiche alla luce del modello appena esposto, ricorrendo alla cosiddetta teoria della stabilità egemonica. Una delle versioni più note della suddetta teoria è stata formulata nel 1981 da Robert Gilpin, come spiegazione realista del mutamento politico internazionale. Secondo Gilpin, le relazioni fra stati seguono dei cicli regolari definiti dall'ascesa, supremazia e declino di potenze egemoniche. Oltre ad 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.

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 primo attributo di un ordine egemonico è un vasto differenziale di potenza tale da favorire un unico stato su tutti gli altri. Poiché l'egemonia emerge, di norma, da una guerra di vaste dimensioni tra uno sfidante in ascesa ed uno stato dominante in declino, la superiorità dell'egemone risulta anche ampiamente riconosciuta all'interno del sistema stesso.

Per Gilpin, un sistema egemonico è assimilabile ad un gruppo di stati nel quale un attore è capace di fornire individualmente alcuni beni collettivi, e ha interesse a farlo. Un fondamentale bene collettivo è senza dubbio la sicurezza. Oltre ad essere uno strumento di dominio, infatti, l'enorme differenziale internazionale di potenza permette all'egemone di difendere 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. Devono essere considerati almeno altri due aspetti. 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 alla loro produzione. In secondo luogo, accettando la *leadership* dell'egemone, gli stati minori rinunciano di fatto ad una parte della propria autonomia nel campo della politica estera.

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. 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. Tuttavia, va sottolineato che vi è qualche incoerenza tra questa visione della guerra fredda e la teoria della stabilità egemonica 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.

Per Wolfers, l'Alleanza Atlantica può essere rappresentata come una ruota, con gli Stati Uniti al centro e tutti gli altri stati dispersi ai margini. Nel caso in cui qualcuno di essi sia investito da una minaccia, gli Stati Uniti saranno presumibilmente disposti a far valere la propria garanzia, senonché non è detto che la questione interessi gli alleati che si trovano all'altra estremità della ruota, anzi, è molto probabile che essi vi vedano una "rischiosa" diminuzione dell'interesse americano per i loro problemi.

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, 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, il tutto grazie alla presenza e al ruolo della potenza americana. Inoltre, sempre secondo una interpretazione realista di Kenneth Waltz, la NATO, dopo essere stata per quarant'anni un prodotto del bipolarismo, essa è diventata un prodotto dell'unipolarismo. Ossia, la prima ragione che la sorregge in quanto alleanza, è la corrispondenza stessa con la struttura del sistema internazionale. Il potere d'attrazione dell'Alleanza Atlantica riposa inoltre sulla logica del *bandwagoning* – la volontà di legarsi allo stato (o al gruppo di stati) più forte – propria di tutte le condizioni unipolari. Più ancora del bipolarismo, l'unipolarismo oppone un vincolo strettissimo alla politica delle alleanze: la mancanza di alternative. La teoria della persistenza della NATO come proiezione egemonica degli Stati Uniti sembra offrire dunque una chiave di lettura neorealista per la persistenza della NATO dopo la guerra fredda, per il suo adattamento al contesto internazionale, per l'allargamento del 1999, del 2004 e del 2009, nonché per l'entrata dei nuovi membri.

Nella storia dell'Alleanza, la parola trasformazione ha assunto un valore vincolante per la sua sopravvivenza. Fin dalla sua nascita, la NATO ha regolarmente rivisto i suoi compiti e gli obiettivi prestabiliti a seguito di una continua evoluzione del contesto internazionale.

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.

Un particolare aspetto della recente evoluzione dell'Alleanza è sicuramente la trasformazione della strategia alleata risultante dai Concetti Strategici elaborati dal Consiglio Nord Atlantico (*North Atlantic Council*, NAC) durante i numerosi Vertici avutisi dopo il 1989. Il Nuovo Concetto Strategico, adottato al Summit di Roma nel novembre 1991, definì conseguentemente in termini più ampi e multidimensionali la politica di sicurezza dell'Alleanza: le capacità militari divennero semplicemente uno degli strumenti a disposizione, mentre agli aspetti politici ed istituzionali si riservò un ruolo di primo piano. La politica di sicurezza fornita dall'Alleanza venne quindi modificata e sostanzialmente rifondata su tre elementi in grado di rinforzarsi reciprocamente: il dialogo, la cooperazione ed il mantenimento della capacità di fornire una difesa collettiva. 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 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”*.

Su queste basi, gli Alleati iniziarono già nel ’92 a prevedere di consentire alla NATO di intraprendere delle missioni su mandato dell’ONU, aprendo la strada ad interventi nel cosiddetto *“out of area”*. La prima missione in cui la forza militare venne utilizzata dalla NATO, quale strumento di *“crisis management”* in supporto alle Nazioni Unite per porre fine al conflitto jugoslavo, ebbe luogo nel ’95. L’Alleanza bombardò le postazioni serbo-bosniache intorno a Sarajevo e spinse Milosevic a sottoscrivere gli Accordi di Dayton.

Il Vertice del Cinquantenario di Washington del 1999 fornì successivamente ai *leader* alleati l’occasione per riflettere sull’adattamento dell’Alleanza al mutato contesto politico. Il *“Nuovissimo”* Concetto Strategico enfatizzò una volta di più la *“multidimensionalità”* dei nuovi rischi e le difficoltà di una loro previsione. Al punto 65 del documento si dichiarava: *“Il Concetto Strategico riafferma lo scopo permanente dell’Alleanza e stabilisce i suoi fondamentali compiti di sicurezza. Esso mette in grado una NATO trasformata di contribuire al contesto di sicurezza in evoluzione, sostenendo la sicurezza e la stabilità con la forza del suo impegno collettivo per la democrazia e per la risoluzione pacifica delle dispute. Il Concetto Strategico guiderà la politica di sicurezza e di difesa dell’Alleanza, i suoi criteri operativi, l’assetto delle sue forze convenzionali e nucleari e l’organizzazione della difesa collettiva”*. In particolare, grande attenzione è dedicata alla pace e alla stabilità del Vecchio Continente quali preoccupazioni primarie dell’Alleanza Atlantica intensificando dialogo e *partnership* con paesi esterni all’Alleanza, principalmente attraverso i canali istituzionali dello *Euro-Atlantic Partnership Council* (EAPC) e della *Partnership for Peace* (PfP). Guardando all’evoluzione della (grande) Strategia dopo il 1989, è possibile osservare uno spostamento da funzioni e scopi puramente difensivi a una interpretazione più estensiva della sicurezza alleata, nella quale la pace e la stabilità all’interno del continente europeo giocano un ruolo fondamentale.

In termini egemonici, 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*. La NATO ha manifestato una

chiara tendenza all'estensione della propria area geografica di intervento con un processo di allargamento che è ancora tutt'oggi in corso. A partire dall'inizio degli anni Novanta, l'Alleanza Atlantica ha affrontato questi problemi attraverso una complessa architettura di forme di inclusione, diverse fra loro sia per ampiezza che per profondità. Attualmente, questa architettura può essere rappresentata come una serie di "cerchi concentrici", parzialmente sovrapposti fra loro.

Il primo, il più stretto, è quello dei paesi già ammessi a pieno titolo all'Alleanza. Dagli iniziali 12 membri oggi l'Alleanza ne conta 28. Un altro cerchio, che corrisponde anche alla prima risposta significativa data dall'Alleanza alla catastrofe spaziale del dopo-Guerra Fredda, è quello dei Paesi che aderiscono alla *Partnership for Peace* (PfP) varata dalla NATO nel gennaio 1994 e, da allora, sviluppatasi fino a comprendere quasi tutti i Paesi dell'ex Patto di Varsavia e dell'ex Unione Sovietica, Russia compresa. Infine, l'ultimo cerchio, il più problematico, è quello dei Paesi nei confronti dei quali l'Alleanza ha deciso di adottare politiche "speciali", per il peso che rivestono nel quadro internazionale e per l'impossibilità di estendere loro le stesse forme di inclusione previste per gli altri. Il primo è l'insieme dei Paesi mediterranei, coinvolti nel *Mediterranean Dialogue*, il secondo è rappresentato dalla stessa Federazione Russa.

L'inclusione della Russia nell'architettura di sicurezza centrata sulla NATO rimane politicamente e concettualmente ambigua, così come irresistibilmente ambigue rimangono le decisioni e le percezioni di ciascuna parte sull'altra. Qualora la Federazione Russa dovesse essere accolta a pieno titolo nella nuova architettura della sicurezza europea centrata sull'Alleanza Atlantica, questa si trasformerebbe automaticamente in un sistema di sicurezza collettiva. Qualora, al contrario, la Federazione Russa dovesse restare fuori dall'Alleanza, diventerebbe difficile convincere i Russi ad interpretare la politica di allargamento diversamente da come vengono normalmente interpretate le politiche delle alleanze in un ambiente competitivo: come una minaccia alla loro sicurezza.

Per dire la stessa cosa in un'altra forma, la politica di allargamento non può trasformare l'Alleanza in un sistema di sicurezza collettiva senza includere la Russia e non può evitare di farlo senza metterla in allarme. La soluzione provvisoria adottata dalla NATO, quella di continuare sulla propria strada nella politica di allargamento coinvolgendo contemporaneamente la Russia nella *Partnership for Peace* e nell'Atto istitutivo del 1997, non è sufficiente a sciogliere il dilemma.

Dopo la nascita della Federazione Russa, per circa un decennio, essa ha oscillato tra esitanti *avances* per aderire all'Alleanza con uno speciale *status* ed inutili tentativi per impedire che i suoi vicini aspirassero ad aderirvi, quale garanzia di sicurezza contro la stessa Russia.

Il processo di riavvicinamento, iniziato nel dicembre del 1991, quando la Russia divenne membro fondatore del NACC, culminò, nel maggio del 1997 a Parigi, con la firma dell'Atto istitutivo sulle relazioni reciproche, cooperazione e sicurezza (*NATO - Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security*). Con l'Atto si sanciva la volontà da parte della NATO di cooperare con la Russia, ma anche i limiti che essa non avrebbe potuto superare. Nel documento è scritto che la NATO e la Russia, vogliono costruire insieme una pace duratura e inclusiva nell'area euro-atlantica, attraverso i principi di democrazia e di sicurezza cooperativa. Essi non si considerano avversari e condividono l'obiettivo di superare ostilità del passato e rafforzare la reciproca fiducia e cooperazione. In questo modo si esprimeva l'impegno di entrambi verso la costruzione di una Europa stabile, pacifica e non più divisa, ma unita e libera, a beneficio di tutti i suoi popoli. Si voleva dare inizio a nuove relazioni e sviluppare una *partnership* durevole, sulla base di interessi comuni, reciprocità e trasparenza. Ma negli ormai vent'anni trascorsi dacché la Russia e l'Alleanza Atlantica hanno compiuto il loro primo tentativo di partenariato strategico vi sono stati notevoli mutamenti.

Dopo la firma dell'Atto istitutivo NATO – Russia (Parigi, 1997), ciascun tentativo di riavvicinamento è terminato di solito con una crisi, seguito da un periodo di raffreddamento e poi da una nuova ripresa, solo per essere seguito da un'altra crisi evidenziando in realtà una fondamentale carenza: la mancanza di fiducia politica tra le due parti.

Robert Pszczel, considerato volto della NATO in Russia, in quanto capo dell'Ufficio Informazioni della NATO a Mosca, discute ed ascolta le opinioni sull'evolversi del partenariato NATO – Russia. Egli ha constatato che all'interno della classe politica russa gli atteggiamenti verso la NATO rimangono piuttosto ambigui. Secondo i russi il principale ruolo della NATO è insito in essa: funge da simbolo universale dell'arroganza occidentale, della politica di potenza americana e da costante memento della “sconfitta” dell'URSS nella Guerra Fredda. Inoltre, il successo dell'espansione aggiunge al danno la beffa, ricordando ai russi la fine ingloriosa del Patto di Varsavia. Tutti questi elementi, scrive Pszczel, sono dettati da un modo stereotipato di percepire l'Alleanza Atlantica. Tra tutte le speculazioni sui problemi esistenti in tale rapporto, vi è poca consapevolezza di ciò che la Russia ed i paesi membri della NATO hanno finora conseguito insieme.

Nel 2002, le relazioni dell'Alleanza con la Russia venivano riscritte rispetto al 1997 ed iniziava una nuova fase: con la creazione del *Consiglio NATO-Russia* (NRC) nel 2002, nella riunione a Pratica di Mare, vicino Roma, si prefiggeva un più deciso superamento degli stereotipi del passato e una più efficace cooperazione di fronte alle sfide del futuro. Così, il rapporto NATO – Russia ha potuto sopravvivere e svilupparsi, anche se la politica estera di Mosca, dal 2003 in poi, è divenuta più indipendente e rivendicativa, e le relazioni russe con la NATO hanno cominciato a guastarsi. Sostanzialmente a Mosca c'è una fondamentale ambivalenza circa la situazione esistente: la Russia considera la NATO come un “fattore” geopolitico, piuttosto che come un *partner*. Il Paese ha ora una finestra sull'Alleanza, ma non ha ancora trovato il giusto approccio con essa.

In un'intervista per la *NATO Review*, l'ambasciatore russo presso la NATO, il generale Totskiy, ha scritto che è importante riconoscere che senza la Russia, l'Alleanza non può risolvere i problemi e le sfide globali e, allo stesso tempo, che la NATO rappresenta ora una seria ed importante organizzazione con un ruolo evidente negli affari internazionali, con cui la Russia deve avere efficaci rapporti di lavoro.

In occasione delle celebrazioni dell'anniversario del NRC nel luglio 2007, l'allora Segretario generale Scheffer ha risposto alle persone che mettono in discussione l'idea stessa di un partenariato NATO-Russia, che *“la cooperazione NATO-Russia non consiste solo nel superare l'eredità del passato; ma è prima di tutto costruire un futuro più sicuro, nell'interesse della NATO, ma anche nell'interesse della Russia. La Russia è un evidente – ed anche naturale – partner”*.

Anche se i rapporti fra Nato e Russia si sono sviluppati notevolmente, rimangono aperte una serie di questioni che sono all'origine di contrasti di non facile soluzione. Il processo di allargamento della NATO verso Est è stato percepito in maniera molto differente nei paesi occidentali e in Russia. Repubblica ceca, Ungheria e Polonia vennero invitate ad aderire alla Nato al vertice di Madrid del 1997 e diventarono membri nel marzo 1999.

Ed un secondo round di allargamento venne completato nel 2004, quando Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Slovenia, Slovacchia e Romania entrarono nell'Alleanza. In Russia l'allargamento è stato percepito come parte di una strategia mirante a portare sotto controllo occidentale una regione che è stata per molto tempo zona di influenza russa. Un discorso diverso va fatto invece riguardo al possibile futuro ingresso nell'Alleanza atlantica di Ucraina e Georgia. Mosca ha più volte dichiarato di ritenere tale eventualità una minaccia diretta alla sua sicurezza nazionale.

Nel 2007 Vladimir Putin ha inoltre ricordato che nel 1990 la NATO aveva promesso che non avrebbe “*schierato un esercito fuori dai territori della Germania*” (in realtà la NATO si impegnava solo a non collocare truppe nell'ex Repubblica Democratica Tedesca). La Russia ha accettato a malincuore l'allargamento dell'Alleanza Atlantica verso i membri dell'ex Patto di Varsavia e, nonostante le velate minacce di ritorsione da parte del Cremlino in vista dell'ingresso del Montenegro, l'espansione della NATO nei Balcani occidentali non sembra provocare una reazione concreta da parte della Russia. Il problema è che Mosca percepisce l'allargamento della NATO verso Paesi così prossimi al suo territorio (come Ucraina e Georgia) come una invasione nella propria sfera di influenza.

I rapporti tra Russia e NATO non sono mai stati semplici e l'annessione della Crimea alla Russia nel 2014 li ha nuovamente inaspriti. Da allora, entrambe hanno incrementato la loro attività militare nei territori dell'est Europa e un ritorno alla cooperazione non sembra all'orizzonte. Putin vede nell'attuale incremento delle forze NATO nell'Europa dell'est un tradimento, se non una vera e propria violazione dell'Atto istitutivo NATO – Russia, che esclude “*dislocazioni permanenti di considerevoli forze di combattimento*” nella regione. La NATO invece sostiene che la Russia abbia già violato i termini dell'Atto con l'intervento in Ucraina. Al Wales Summit del 2014 essa ha ribadito “*il diritto di tutti i membri di fare scelte indipendenti e sovrane su politiche di sicurezza, libere da pressioni esterne*”.

Diversa prospettiva sembra invece essere quella adottata con l'ultimo vertice di Varsavia, a luglio 2016: deterrenza più robusta e dialogo aperto nei confronti della Russia.

In conclusione, si può affermare che la storia dell'Alleanza Atlantica è la storia di un successo. In più di mezzo secolo di vita, essa è riuscita ad assicurare il coinvolgimento permanente degli Stati Uniti in Europa, ha contribuito a liberare le relazioni tra i Paesi dell'Europa occidentale dallo spettro della guerra, ha continuato ad allargare il proprio spazio allontanandosi progressivamente dal suo riferimento “atlantico”, ha ottenuto, senza neppure bisogno di combattere, l'obiettivo per il quale era stata istituita ed ha instaurato tentativi di cooperazione con la Federazione Russa.

La domanda di sicurezza è essenzialmente mutata dal 1989 ed il punto nevralgico di questa trasformazione è stato sicuramente la rottura della corrispondenza tra la forma dell'Alleanza e quella del sistema internazionale. La principale conseguenza di questa scomposizione del sistema bipolare è stata l'analogha scomposizione del campo di forza dell'Alleanza. Negli anni del bipolarismo, questo poteva contare sulla perfetta coincidenza con il *theatrum belli* della Guerra Fredda; con la sconfitta del nemico, al contrario, gli attori

rilevanti, gli interessi sostanziali, i modelli di conflitto e i rispettivi equilibri di potere sono tornati a differire.

L'allargamento del campo di forza dell'Alleanza riceve da questo processo una nuova spinta; questa rottura della corrispondenza con il sistema internazionale trasforma radicalmente la struttura dell'Alleanza. Mentre, nei quarant'anni della Guerra Fredda, essa poteva essere rappresentata come un *triangolo*, i cui vertici erano Stati Uniti, Europa e Unione Sovietica, la transizione la trasforma in un *cristallo* nel quale la garanzia del più forte si estende, a raggiera, in tutte le direzioni, e alle cui estremità ci sono clienti che gli rivolgono domande sempre diverse. In questa trasformazione, l'Alleanza Atlantica prende, insieme alla forma, anche la fragilità del *cristallo*. Rispetto agli anni della Guerra Fredda, quando gli alleati potevano temere di restare "intrappolati" nelle scelte dell'egemone, ma conservando comunque un "interesse comune" (dettato dalla struttura del sistema internazionale) a impedire il rafforzamento del nemico, oggi non è più così chiaro quale sia quest'interesse comune. Tra le priorità dell'Alleanza e quelle dei singoli attori possono cioè sorgere contrasti o persino contraddizioni, di fronte alle quali l'alleato si trova nuovamente in un dilemma. I motivi di fragilità dell'Alleanza si incontrano alla fine con la sua principale ragione di sopravvivenza: il mantenimento dell'egemonia degli Stati Uniti. Kenneth Waltz ha voluto vedere proprio in questo la principale ragione di fragilità dell'unipolarismo: "*il vizio al quale le grandi potenze soccombono più facilmente in un sistema multipolare è la disattenzione, in un sistema bipolare è l'eccesso di reazione, in un sistema unipolare è l'eccesso di estensione*". Ed è sotto questa luce che va guardato quello che si profila come la possibile materializzazione del vecchio timore della separazione fra teatro europeo e teatro americano e, quindi, come uno dei più probabili motivi di tensione nelle relazioni transatlantiche: lo sviluppo del cosiddetto "scudo spaziale", paradossale punto di incontro del "mito di invulnerabilità" dell'America e dello "spettro dell'abbandono" dell'Europa.

Bibliografia

Alcaro R. e Briani V., *Le relazioni della Russia con la Nato e l'Unione europea*, Istituto Affari Internazionali, IAI, Novembre 2008.

Albright M. K., *Speech by US Secretary of State, Madeleine K. Albright at the North Atlantic Council, Ministerial Meeting*, NATO Speeches, 2002.

Barié O., *La Nato durante e dopo la guerra fredda*, in De Leonardis M., a cura di, "La nuova NATO", Il Mulino, 2001.

Belloni R., Moschella M., Sicurelli D., a cura di, *Le organizzazioni internazionali, Struttura, funzioni, impatto*, Il Mulino, 2013.

Brzezinski Z., *Come fu giocata la guerra fredda*, Affari Esteri, Anno IV, Num. 16.

Caligaris L., *Il ruolo del pilastro europeo della NATO nella definizione di un sistema di sicurezza integrato*, Centro Militare di Studi Strategici, 1995.

Cassoni G., *L'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord*, A. Giuffrè, 1967.

Colombo A., *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, Istituto per gli studi di politica internazionale, ISPI, 2007.

Dale C. J., *Verso un Partenariato per il XXI secolo*, in Rivista della NATO, 1999.

De Leonardis M., *La sicurezza dell'Europa e i rapporti con gli Stati Uniti La sicurezza dell'Europa e i rapporti con gli Stati Uniti dal Patto di Bruxelles alla PESC*, in *Relazioni Internazionali*, n. 44, maggio-giugno 1998.

De Leonardis M., *La NATO ieri e oggi*, in Giovagnoli A. e Tosi L., *Un ponte sull' Atlantico*, 2003.

Di Nolfo E., *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici, La politica internazionale dal XX secolo ad oggi* (2009), Editore Laterza, 2009.

Di Nolfo E., *Storia delle relazioni internazionali, Dal 1918 ai giorni nostri* (2008), Editore Laterza, 2008.

Dichiarazione del Comitato Politico Atlantico del Congresso Atlantico, riunitosi a Londra, 5-10 giugno 1959, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, a. XXVI (1959).

Dottori G. e Amorosi M., *La NATO dopo l'11 settembre*, Rubbettino, Centro Militare di Studi Strategici, 2004.

Eggerth K., *NATO Review, Rapporti NATO-Russia: 20 anni dopo l'URSS*.

Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation, Parigi, 27 maggio 1997.

Fritch P., *Rivista della NATO, Analisi, Partenariati: vecchi e nuovi, Il partenariato NATO-Russia: c'è ben più di quanto non sembri*.

Gilpin R., *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1981 (trad. ita. *Guerra e mutamento nella politica internazionale*, Il Mulino, 1989).

Joffe J., *Bismark or Britain? Toward an American Grand Strategy after Bipolarity*, in *International Security*, 1995.

Kaplan L. S., *NATO DIVIDED NATO UNITE, The evolution of an alliance*, Praeger Publisher, Westport, 2004.

Kaplan L. S., *Rivista della NATO, Il 40° anniversario del Rapporto Harmel*, 2007.

Kaplan L. S., *The Long Entanglement, NATO's First Fifty Years*, Praeger, 1999.

Keohane R., *After Hegemony, Cooperation and Discord* in “The World Political Economy”, Princeton University Press, Princeton, 1984.

Krasner S., *Structural Causes and Regimes Consequences, International Regimes*, Cornell University Press.

Krauthammer C., *The unipolar moment*, in “Foreign Affairs”, 1990.

Lanzalaco L., *Forma e Forza delle istituzioni politiche: quid prius?*, in Teoria Politica, Franco Angeli, 1996.

Larrabee S., *NATO Enlargement after the First Round*, The International Spectator, 1998.

Layne C., *The unipolar illusion*, in “International Security”, 1993.

Lellouche P., Rivista della NATO, *Verso Riga, Dov'è diretta la NATO?*.

Lundestad G., «*Empire*» by Invitation. *The United States and Western Europe: Past, Present and Future*, in Giovagnoli A. e Tosi L., “Un ponte sull’Atlantico. L’Alleanza occidentale, 1949-1999”, 2003.

Marrone A., *Vertice di Varsavia, La NATO tra Mosca, Mediterraneo e Bruxelles*, Affari Internazionali, IAI, Luglio 2016.

Mc Calla R., *NATO’s persistence after the Cold War*, Cambridge University Press, 2009.

Moreno M., *La cooperazione NATO-Russia*, Affari Esteri, 2006.

NATO (North Atlantic Treaty Organization), *The Alliance Strategic Concept*, 8 novembre 1991.

NATO (North Atlantic Treaty Organization), *The Alliance Strategic Concept*, 24 aprile 1999.

NATO-Russia A pragmatic partnership, NATO Public Diplomacy Division, Bruxelles, 2007.

NATO-Russia relations: a new quality, Dichiarazione dei capi di stato e di governo della NATO e della Federazione Russa, Roma, 28 maggio 2002.

Olson M., *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge 1971 (trad. ita. *La logica dell'azione collettiva. I beni pubblici e la teoria dei gruppi*, Feltrinelli, Milano).

Opening remarks by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer at the NATO-Russia Council Seminar "Modern risks and security threats: the role of the NRC", 25 jun. 2007.

Pszczel R., *NATO Review*, *Rapporti NATO-Russia: 20 anni dopo l'URSS, Come la NATO è percepita in Russia (o lezioni di ottimismo)*, 2011.

Russia-NATO: A difficult relationship, Dossier del Parlamento europeo, Maggio 2016.

Santoro C. M., *La nuova geopolitica europea*, in "Relazioni Internazionali", 1993.

Sloan S. R., *NATO Review*, *Ricorso all'articolo 5: cinque anni dopo, I negoziati per l'articolo 5*, 2006.

Smith J., *La guerra fredda 1945-1991*, Il Mulino, 2000.

Snyder G., *Alliance Politics*, Cornell University Press, Cornell Studies in Security Affairs, 1997.

Snyder G., *The Security Dilemma in Alliance Politics*, in "World Politics" (trad. it. *Il dilemma della sicurezza nella politica delle alleanze*, in *Teoria e analisi delle Relazioni Internazionali*, Il Mulino, Bologna, 1986).

Snyder G., *Il dilemma della sicurezza nella politica delle alleanze*, in *Teoria e analisi delle Relazioni Internazionali*, Il Mulino, Bologna, 1986.

Solana J., *Un momento determinante per la NATO: Le decisioni del vertice di Washington e la crisi del Kosovo*, *Rivista della NATO*, Num. 2, 1999.

Strategic Partnership Issues After Kosovo, "Euro-Forum", Num. 10, Center for Strategic and International Studies, October 22, 1999.

Terzuolo E. R., *L'allargamento della NATO: passato, presente e futuro*, in *La Nuova NATO: i membri, la struttura, i compiti*, di M. De Leonardis, Il Mulino, 2001.

Tortola P. D., *La Nato e l'egemonia americana dopo la guerra fredda*, in *Teoria politica*, Franco Angeli, 2004.

Totskiy K. V., *Rivista della NATO, I partenariati strategici, Intervista, Generale Totskiy: ambasciatore russo presso la NATO*.

Trenin D., *Rivista della NATO, Partenariati: vecchi e nuovi, NATO e Russia: qualche riflessione e qualche suggerimento pratico*.

Tucker R. W., *Alone or With Others. The Temptations of Post Cold War Power*, in *Foreign Affairs*, 1999.

Wallander C. e Keohane R., *Risk, Threat and Security Institutions*, in *Imperfect Unions*, Helga Haftendorn, 1999.

Walt S., *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, Cornell Studies in Security Affairs.

Waltz K., *The Balance of Power*, *World Politics*, Vol. 61, Num. 2, Aprile 2009.

Waltz K., *Structural Realism after the Cold War*, in *International Security*, Columbia University, Num. 25, 2000.

Waltz K., citato in Hollander J., *Prof. Kenneth Waltz, Waltz's Political Realism Wins James Madison Lifetime Achievement Award in Political Science*, in *Columbia University News*, 2002.

Waltz K., *Theory of International Politics*, 1979, (trad. it. *Teoria della Politica Internazionale*, Il Mulino, Bologna, 1987).

Wolfers A., *Stresses and Strains in "Going it with Others"*, in Wolfers A. (a cura di), *Alliance Policy in the Cold War*, Johns Hopkins Press, 1959.

Sitografia

www.nato.int

www.nato.int/docu/other/it/treaty-it.html

www.nato.int/docu/review/2006/issue2/italian/art4.html

<http://www.comitatoatlantico.it/it/documenti/trattato-nord-atlantico/>

<http://www.comitatoatlantico.it/en/documenti/strategic-concept-1991/>

<http://www.comitatoatlantico.it/en/documenti/strategic-concept-1999/>

http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_60021.htm

http://www.nato.int/docu/nato-russia_news/ru_news_en_0107.pdf

http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm

http://www.nato.int/docu/review/2011/NATO_Russia/Step-forward/IT/index.htm

http://www.nato.int/docu/review/2011/NATO_Russia/lessons-optimism/IT/index.htm

http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19572.htm

http://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/IIPeriodico_AnniPrecedenti/Documents/Ladattamento_del_Trattato_sulle_Forz_582CFE.pdf