

DIALOGHI

La quarta era: la prossima fase delle relazioni atlantiche

■ Charles A. Kupchan

Con il XXI secolo si è aperta una nuova stagione nelle relazioni fra Europa e Stati Uniti. Le forme di cooperazione degli ultimi cinquant'anni non possono essere più date per scontate. L'unità politica dell'Occidente è davvero vicina al tramonto?

L'ordine atlantico sta attraversando un cruciale momento di transizione. La discordia atlantica manifestatasi dalla fine degli anni Novanta non segna oramai più una anomalia a carattere passeggero quanto un punto fermo di rilevanza storica. I principi fondamentali dell'ordine della sicurezza atlantica emerso dopo la seconda guerra mondiale ne risultano compromessi. Gli interessi dell'America e dell'Europa hanno imboccato opposte direzioni, le forme di cooperazione istituzionalizzate non possono essere più date per scontate, e l'identità occidentale condivisa è andata via via assottigliandosi.

Nel campo delle relazioni atlantiche siamo agli albori di una nuova era. Invece che ricreare il passato, le democrazie atlantiche dovrebbero guardare al futuro e riconoscere che la stretta alleanza degli anni della guerra fredda è definitivamente tramontata. Dovrebbero accettare che la natura dell'ordine atlantico è in piena trasformazione, cercare di cogliere i benefici dell'ordine emergente e trarre il meglio dal suo potenziale cooperativo.

A partire dalla fondazione dello Stato americano, è possibile dividere la storia delle relazioni atlantiche in tre distinte epoche: dal 1776 al 1905 (l'epoca dell'equilibrio del potere), dal 1905 al 1941 (l'epoca

Charles A. Kupchan è professore di Politica internazionale alla Georgetown University e membro del Consiglio per le Relazioni Estere e del Woodrow Wilson International Center for Scholars. Questo testo, apparso su «The National Interest», attinge al contributo dell'autore per il volume, di prossima pubblicazione, *The End of the West: The Deep Sources of the Transatlantic Crisis*, a cura di Jeffrey Anderson, G. John Ikenberry e Thomas Risse.

dell'equilibrio della minaccia) e dal 1941 al 2001 (l'epoca della sicurezza cooperativa).

Durante la prima fase dell'interazione tra Stati Uniti ed Europa, le relazioni atlantiche erano governate dalla logica dell'equilibrio del potere. L'ordine atlantico era caratterizzato da una rivalità militare, in cui i principali attori – Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia e Spagna – si facevano largo con qualsiasi mezzo per accrescere la propria influenza territoriale, commerciale e geopolitica. Ognuno si bilanciava sull'equilibrio dell'altro, e non si perdeva occasione per cogliere ogni possibilità di guadagno. In gran parte dei casi, l'America prese le proprie distanze dalle contese tra Stati europei anche se, per difendere i suoi interessi nell'emisfero, gli Stati Uniti presero parte a due importanti conflitti contro la Gran Bretagna e a uno contro la Spagna. Il XIX secolo fu costellato da una quantità di conflitti militari tra le potenze atlantiche.

Sulle sponde opposte dell'Atlantico non regnava il minimo sentimento comunitario. Anzi, le potenze europee e gli Stati Uniti consideravano i propri interessi separati e divergenti, e abbracciavano una visione a somma zero del fattore sicurezza. Gli europei erano talmente preoccupati che l'ascesa dell'America potesse avvenire a loro discapito che giunsero quasi sul punto di schierarsi a fianco dei sudisti durante la guerra civile americana, in virtù del fatto che la secessione avrebbe mantenuto il Nordamerica diviso e debole.

Prevalsero identità contrapposte, e non soltanto su questioni geopolitiche. Gli americani vedevano l'Europa come il Vecchio Mondo, impantanato in politiche grette e atavismi sociali. A loro volta, gli europei consideravano gli americani zotici e primitivi. Come scrisse Alexander Hamilton in *Federalist 11*, gli europei «hanno avanzato la pesante affermazione che in America tutte le specie animali, ivi incluso l'uomo, vanno incontro a una degenerazione, e persino i cani smettono di abbaiare dopo avere respirato per un po' la nostra aria» (A. Hamilton, *Federalist 11*, in J. Madison - A. Hamilton - J. Jay, *The Federalist Papers*, Penguin Books, London 1987, p. 133).

All'inizio del Novecento, le logiche che governavano i rapporti atlantici cambiarono, e dall'equilibrio del potere si passò all'equilibrio della minaccia. Gli attori non si bilanciavano più su ogni concentrazione di potere, ma solo su quelle che reputavano maggiormente minacciose. Il tipo di regime iniziò ad assumere un peso negli schie-

ramenti tra grandi potenze, e gli Stati Uniti e l'Europa iniziarono a godere di relazioni pacifiche. Gli interessi nazionali venivano ancora considerati nettamente distinti anche se occasionalmente convergenti. Il fattore strategico non era più a somma zero, un fatto che consentì alla rivalità militare di cedere il passo a una coesistenza pacifica.

Fu il riavvicinamento anglo-americano, avviatosi dopo il 1890, a spianare la strada a tale trasformazione. Ai suoi esordi Londra e Washington risolsero in modo pacifico le divergenze riguardo i confini tra Venezuela e Guyana Inglese. E di lì a poco le due controparti riuscirono a dirimere anche una serie di gravose dispute su questioni di diritti di pesca e confini. Un comune senso di duratura riconciliazione si diffuse attorno al 1905, periodo entro cui la Gran Bretagna aveva oramai di fatto ceduto la propria egemonia navale nell'emisfero occidentale agli Stati Uniti e cessato di considerare la marina navale americana nel calcolo degli armamenti globali. Londra e Washington stavano entrambe abbracciando un'ottica secondo la quale l'eventualità di un conflitto anglo-americano sarebbe stata quanto mai remota, se non addirittura impensabile.

Le identità compatibili andarono a sostituire quelle contrapposte, incentivate da un crescente senso di comunanza razziale e politica. Su entrambi i fronti parlare di "affinità" anglo-americana era all'ordine del giorno. Già nel 1896, Arthur Balfour, leader della Camera dei Comuni, azzardò che «l'idea di entrare in guerra contro gli Stati Uniti porta in sé quell'orrore innaturale proprio di una guerra civile. [...] Verrà il tempo, dovrà venire il tempo, in cui qualcuno, un autorevole statista [...] formulerà una dottrina secondo la quale la guerra tra popoli di lingua inglese è impossibile» (S. Rock, *Appeasement in International Politics*, The University Press of Kentucky, Lexington 2000, p. 32).

L'esperienza della prima guerra mondiale ampliò e approfondì la cooperazione tra le democrazie atlantiche, accelerando l'intesa anglo-francese e dimostrando che Stati con simili vedute potevano allearsi contro una minaccia comune. Gli Stati Uniti vennero meno alla loro avversione nei confronti di "alleanze impantananti", giudicando la supremazia continentale della Germania una minaccia agli interessi degli Stati Uniti, e non soltanto una questione "intra-europea". La collaborazione durante la guerra fece aumentare le aspettative di un nuovo ordine postbellico basato sulla logica della sicurezza collettiva.

Le democrazie atlantiche, comunque, non erano ancora pronte per forme più evolute di cooperazione in tempo di pace; si erano alleate solamente nella logica di adottare una misura necessaria a fronteggiare una comune minaccia. Gli Stati Uniti scesero in campo nella prima e seconda guerra mondiale soltanto dopo avere subito un attacco diretto. Così come la Gran Bretagna fu altrettanto riluttante a combattere a fianco della Francia in entrambi i conflitti. Il periodo tra le due guerre rese dunque fin troppo evidente la natura contingente dei comuni interessi. Il Senato bocciò la partecipazione degli Stati Uniti alla Società delle Nazioni, rifiutandosi di assumere obblighi durevoli nell'adozione di azioni congiunte. Le democrazie europee erano maggiormente disposte ad assumersi simili obblighi in via di principio, ma la loro riluttanza a tenervi fede dal lato pratico divenne subito evidente nel corso degli anni Trenta. Il periodo tra le due guerre risultò essere l'era delle "fragili coalizioni dei volonterosi", non della sicurezza collettiva.

Da Pearl Harbour allo smembramento dell'Unione Sovietica la sicurezza cooperativa fu la logica di riferimento delle relazioni atlantiche. Le democrazie occidentali misero in comune le proprie risorse difensive così come la propria autorità, accordandosi su processi decisionali e creando vincoli comuni attraverso autorità militari integrate, reparti congiunti e istituzioni multilaterali.

Le identità compatibili nel periodo tra le due guerre diedero vita a un'identità occidentale condivisa nel periodo della guerra fredda. I singoli Paesi mantennero i rispettivi simboli e istituzioni nazionali, ma si prodigarono per la realizzazione di un sentimento di unità e solidarietà transnazionale. Corroborato da affermazioni su valori condivisi, una cultura comune e un partenariato durevole, negli anni della guerra fredda il concetto di coesione atlantica si fece profondamente radicato. La comunità atlantica non era una semplice alleanza, ma una comunità della sicurezza, una società internazionale unita da un senso di profonda comunanza.

La terza era delle relazioni atlantiche, come le due che la precedettero, vide la propria fine a causa dei cambiamenti geopolitici. In questo frangente storico, invece che fare progressi, la comunità atlantica subì un grave capovolgimento. Il processo di deterioramento iniziò molto prima dell'elezione di George W. Bush e della tragedia dell'11 settembre. Le ragioni non destano sorpresa. Le priorità strategiche dell'America e dell'Europa iniziarono a divergere subito

dopo la scomparsa dell'Unione Sovietica. In assenza di una comune minaccia esterna, l'Europa e l'America non si affidarono più l'una all'altra per difendere i rispettivi interessi prioritari della sicurezza. La Nato ha continuato a esistere solo nominalmente, e i suoi fondi per la difesa collettiva sono diventati opinabili una volta spostato il suo centro d'attenzione su missioni fuori area.

L'evoluzione dell'Unione Europea ha ulteriormente aggravato la discordia atlantica. Un'Europa in pace e un'Unione Europea più ampia e forte hanno avuto come risultato la diminuzione della dipendenza europea dal potere americano. Ne consegue che gli europei sono diventati più propensi ad asserire la propria autonomia e a tracciare il proprio corso, giungendo in taluni casi a un dissenso totale con gli Stati Uniti su questioni politiche fondamentali come il Protocollo di Kyoto, la Corte Criminale Internazionale e la guerra in Iraq. L'allargamento ha inoltre ampliato il potere dell'Europa verso est e sud, un'influenza di cui ha fatto le spese la tradizionale supremazia americana nelle più importanti regioni strategiche dell'Eurasia.

Il deterioramento delle relazioni atlantiche è anche il risultato del cambiamento secolare nella politica statunitense, in particolare il crollo del consenso bipartitico dell'America in materia di politica estera. La coalizione centrista che ha agito da fulcro politico per gli obblighi multilaterali dell'America nelle questioni planetarie è caduta preda della polarizzazione e degli interessi di parte, dando alla luce una frangia di internazionalismo americano sostenitore del disarmo unilaterale niente affatto gradito in Europa. Le tendenze ideologiche dell'amministrazione Bush hanno di certo contribuito al logoramento dei partneri internazionali dell'America. Ma ci vorrà ben più che un cambio di vertici alla Casa Bianca per ripristinare il bipartitismo e la moderazione in un'America sempre più divisa tra confini ideologici e geografici. L'erosione dell'internazionalismo centrista degli anni della guerra fredda è stata una delle cause scatenanti dell'acredine transatlantica, probabilmente provocando un'aperta spaccatura laddove ci sarebbe potuto essere soltanto uno screzio sanabile.

Sebbene molti osservatori attribuiscono il recente subbuglio alla "solita politica" di un Occidente forte, l'ordine atlantico sta attraversando un cambiamento sistemico. Per certi non trascurabili aspetti, l'ordine emergente rassomiglia assai di più a quello dei decenni antecedenti piuttosto che a quelli successivi alla seconda guerra mondia-

le. La sicurezza cooperativa – il perno dell’ordine durante la guerra fredda – non è più la logica esclusiva che sottende ai rapporti. La dottrina dell’equilibrio della minaccia sta tornando decisamente in auge. L’Europa non si bilancia più sul potere degli Stati Uniti, bensì sulla sua condotta. L’opposizione dell’Europa alla politica americana ha assunto la fisionomia di un “bilanciamento morbido”, ovvero di tentativi di isolare gli Stati Uniti dal punto di vista diplomatico, come occorso nel caso del Protocollo di Kyoto e della Corte Criminale Internazionale. Tuttavia, gli sforzi della Francia e della Germania (assieme alla Russia) di bloccare l’invasione dell’Iraq hanno costituito una forma di resistenza ben più ostinata. Questi Paesi non solo si sono dissociati dalla guerra – una mossa compatibile con la sicurezza cooperativa – ma hanno messo in atto una campagna per negare agli Stati Uniti il supporto del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Se il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite avesse approvato una risoluzione che autorizzava l’intervento bellico, gli Stati Uniti sarebbero stati probabilmente in grado di mettere assieme una coalizione militare più ampia e di assicurarsi i diritti di base e transito in Turchia e negli altri Paesi della regione. Inoltre, le Nazioni Unite e gli altri organismi internazionali sarebbero stati coinvolti in modo più fattivo nell’amministrazione e nella ricostruzione postbellica, facendo aumentare le possibilità di un’occupazione meno turbolenta. In sintesi, è possibile affermare che negando alla guerra il benessere delle Nazioni Unite, Francia e Germania hanno imposto considerevoli costi sugli Stati Uniti in termini sia di risorse sia di vite umane.

Gli Stati Uniti, abbracciando la logica dell’equilibrio della minaccia, non hanno perso tempo a ripagarli con la stessa moneta. L’amministrazione Bush ha cercato di creare una frattura tra membri favorevoli e contrari alla guerra in seno all’Unione Europea. Il governo degli Stati Uniti ha inoltre espresso un’opinione decisamente negativa riguardo al progetto di integrazione europea, preoccupato che una politica estera e della sicurezza comune potesse negare a Washington, qualora necessario, la capacità di assicurarsi il sostegno dei singoli Stati membri della Ue, proprio come accadde in occasione della guerra in Iraq. Così come l’Europa ha cercato di mantenere la propria supremazia mondiale nella speranza che la guerra civile dividesse e indebolisse gli Stati Uniti, Washington ha tentato di disaggregare l’Europa per neutralizzare la potenziale minaccia che essa poneva

all'egemonia degli Stati Uniti. Su entrambe le sponde dell'Atlantico ha prevalso la logica dell'equilibrio della minaccia.

Questo dato rende estremamente chiaro come l'Europa e l'America non condividano più la stessa comunanza di interessi sperimentata durante la guerra fredda. I loro interessi sono dunque tornati a essere disgiunti, seppur momentaneamente convergenti, e questo perché le istituzioni deputate alla sicurezza atlantica sono state messe a dura prova fin quasi al punto di rottura. Ora Washington predilige le "coalizioni dei volonterosi" perché sente distintamente che in un ambiente geopolitico più diviso, dove ogni Paese ha i propri interessi in gioco – più che un'alleanza atlantica nel suo insieme – è probabile che i Paesi stessi si trasformino in attori principali in un dato numero di potenziali operazioni militari. Gli Stati europei sono stati esigenti nelle loro scelte. Malgrado l'insuccesso americano in Iraq, la Nato, vanto istituzionale e simbolico dell'ordine atlantico, si è tenuta alla larga, limitando il proprio contributo all'addestramento delle forze di sicurezza in l'Iraq. Il fatto che la Nato sia rimasta solo marginalmente coinvolta in una crisi di enorme portata come quella fronteggiata dagli Stati Uniti la dice lunga sull'erosione verificatasi nella solidarietà atlantica.

Non è però la prima volta che l'ordine atlantico subisce un simile colpo su questioni di identità. Il senso di comunanza nato tra la seconda guerra mondiale e la guerra fredda si è considerevolmente ridotto. In Europa, i francesi non sono più i soli a esortare l'Unione Europea ad agire da contrappeso nei confronti degli Stati Uniti. Negli Stati Uniti non è solo l'ex segretario alla Difesa Donald Rumsfeld a denigrare la "vecchia Europa"; il rubricista del «New York Times» Thomas Friedman ha definito la Francia "nemica" degli Stati Uniti (*Our War with France*, «New York Times», 18 settembre 2003). L'erosione di un'identità comune non si sta verificando solamente in seno alla classe dirigente; i sondaggi rivelano una preoccupante impennata nel numero di cittadini europei che esprimono un'opinione negativa sugli Stati Uniti. Oltretutto, molti europei vedono la presenza dell'America in Iraq come una minaccia alla pace internazionale ancora più pericolosa di quella posta dal regime teocratico in Iran (*America's Image Slips, But Allies Share U.S. Concerns Over Iran, Hamas*, The Pew Global Attitude Project, 13 giugno 2006, reperibile su: <http://pewglobal.org/reports/display.php?reportID=252>).

Le democrazie atlantiche hanno tirato indietro l'orologio. Come

durante il periodo che va dal 1905 al 1941, prevale la logica dell'equilibrio della minaccia; gli interessi sono disgiunti sebbene occasionalmente convergenti, e l'identità occidentale condivisa ha ceduto il passo a un nuovo sentimento di divisione. Questa battuta d'arresto non è tanto un'anomalia passeggera o un effetto collaterale temporaneo della politica dell'amministrazione Bush quanto il risultato di cambiamenti assai profondi nello scenario geopolitico e nella politica interna americana; l'ordine atlantico rimarrà dunque sfilacciato, quale che sarà il partito detentore del potere a Washington.

Pur significando un ritorno al passato, il nuovo ordine atlantico emergente non deve necessariamente destare allarme. Una coesistenza pacifica e una cooperazione contingente costituiscono ancora le basi di un ordine stabile in cui l'eventualità di conflitti armati rimane remota se non inimmaginabile. La collaborazione si preannuncia promettente su diversi fronti, mentre l'area atlantica sta beneficiando di reti e organismi di portata ben più estesa e significativa di quelli esistenti nel periodo tra le due guerre. Dall'integrazione commerciale alle forze militari interoperative, alla cooperazione in materia di applicazione delle leggi e di *intelligence*, le due sponde dell'Atlantico rimangono strettamente interdipendenti.

Questa interdipendenza ha contribuito a riportare in auge le relazioni transatlantiche durante il secondo mandato di Bush. Subito dopo la sua rielezione, Bush si è recato in visita a Bruxelles, dove ha dichiarato il proprio appoggio all'unità europea e al partnerariato atlantico. Trovatosi di fronte al prosciugamento delle risorse che l'occupazione dell'Iraq ha imposto agli Stati Uniti, Washington ha riscoperto il proprio bisogno di partner internazionali. L'Unione Europea e i suoi Stati membri hanno prontamente contraccambiato lo sforzo di riappacificazione. Una cooperazione concreta, che scaturisce da un ampio ventaglio di questioni, con particolare riguardo all'Iran, all'Afghanistan e al conflitto israelo-palestinese. Da questo punto di vista, le democrazie atlantiche stanno forse ritrovando la strada verso la "normalità", un ordine a cui manca l'irripetibile affinità e coesione degli anni della guerra fredda, ma che nondimeno gode dei benefici derivanti da relazioni pacifiche, dell'integrazione economica e di non infrequenti esempi di collaborazione politica e militare.

Per massimizzare il potenziale cooperativo di questo ordine emergente, agli Stati Uniti e all'Europa tornerebbe utile adeguare le istitu-

zioni atlantiche alla nuova realtà. Se le coalizioni dei volonterosi, piuttosto che una Nato collettiva, saranno come sembra il veicolo principale della cooperazione per la sicurezza, sarebbe allora auspicabile una riforma della Nato che allenti la sua regola unanimitaria. L'Articolo V, l'impegno alla comune difesa dei territori dell'alleanza, non necessita di diluizione. Ma poiché il grosso delle future missioni Nato avverrà al di fuori del suo territorio, dove solamente certi membri saranno in grado di partecipare e interessati a farlo, una maggiore flessibilità si renderà necessaria per il coordinamento di tali operazioni. Altrimenti i futuri sforzi di istituire coalizioni *ad hoc* saranno percepiti come atti oltraggiosi nei confronti del multilateralismo piuttosto che come episodi concreti di lavoro di squadra. Oltre a questo, Stati Uniti ed Europa dovrebbero avvalersi in modo più sostanziale di gruppi di contatto informale, un modello che ha dimostrato la propria validità nella gestione del conflitto nei Balcani, in Iran e in Israele-Palestina.

La cooperazione atlantica può essere ulteriormente valorizzata attraverso il potenziamento delle connessioni tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti. Troppe sono le priorità atlantiche che non compaiono nell'esiguo ordine del giorno della Nato, e l'Unione Europea, seppure con grande lentezza, sta affinando la propria natura comunitaria su questioni di politica estera. In questo senso, l'Unione Europea dovrebbe adottare quanto prima misure per levare una voce più univoca su questioni inerenti la sicurezza, e acquisire il potenziale militare necessario a sostenerla. Progressi sul fronte della difesa permetterebbero all'Europa di mettere più efficacemente a frutto le opportunità di cooperazione militare con l'America. Washington sarebbe disposta ad ascoltare con più attenzione le apprensioni dell'Europa se l'Unione Europea disponesse di risorse da offrire in cambio del compromesso statunitense. Gli Stati Uniti otterrebbero l'aiuto di cui hanno bisogno per farsi carico delle responsabilità nel pianeta. Gli europei avrebbero l'influenza che desiderano, anticipando le tendenze europee a modellarsi sulla politica Usa.

Persino adottando questi correttivi, l'ordine della sicurezza atlantica rimarrà assai più tumultuoso di quello esistente ai bei tempi dell'alleanza. È prevedibile che Europa e America divergeranno su questioni quali la giustizia internazionale, il ruolo delle istituzioni internazionali e la politica in Medio Oriente, come si è imposto all'attenzione dopo lo scoppio della recente guerra tra Israele e gli Hezbollah. Pertanto, le

democrazie atlantiche devono imparare a dissentire in modo più confacente. Dovrebbero evitare a tutti i costi scontri politici aperti come quello emerso per la questione irachena; le divergenze più sostanziali dovrebbero essere attenuate attraverso i canali diplomatici, non annunciate in conferenza stampa. In pubblico, i funzionari e gli opinionisti dovrebbero guardarsi dalla retorica superba ostentata nel recente passato. In special modo tra i giovani americani ed europei che hanno raggiunto la maggiore età dopo la caduta del muro di Berlino, il parlare di accesa rivalità può causare la polarizzazione dell'opinione e trasformarsi in una profezia destinata ad autoavverarsi.

Le relazioni atlantiche sono ancora in fase di transizione; è troppo presto per scorgere le fattezze definitive dell'era emergente. Ciò nonostante sarebbe cosa saggia sia per gli studiosi che per i politici riconoscere che l'ordine atlantico ha già superato un punto di rottura storico e che la robusta alleanza degli ultimi cinquant'anni è venuta meno. Riconoscere tale realtà e adeguare le proprie aspettative di conseguenza permette di alimentare la fondata speranza di consolidare un nuovo, seppur più modesto, partnerariato atlantico.

■ Vittorio Emanuele Parsi

È da vedere se e quanto gli europei, dopo aver reclamato a gran voce un ruolo maggiore, saranno capaci di sopportare il peso del multilateralismo. Assumersi le proprie responsabilità internazionali è oggi forse qualcosa di più di una scelta obbligata.

È un paradosso solo apparente, e però ricco di significato. All'origine della sua edificazione, l'alleanza tra Europa e Stati Uniti trova soprattutto nella presenza di un nemico comune, l'Unione Sovietica, la ragione della sua esistenza. Oggi, invece, le *chances* di sopravvivenza di questa relazione particolare dipendono dalla capacità di europei e americani di trovare ciò che li può unire, a prescindere dalla condivisione del nemico. Dobbiamo volgere lo sguardo all'interno, e non più verso

Vittorio Emanuele Parsi è professore di Relazioni internazionali all'Università Cattolica. Il suo ultimo libro è *L'alleanza inevitabile. Europa e Stati Uniti oltre l'Iraq*, Milano, Egea, 2006 (Palgrave-Macmillan, New York 2006).

l'esterno, se vogliamo capire quanto sia ancora possibile o probabile e quanto sia ancora conveniente la coesione politica dell'Occidente.

All'indomani della seconda guerra mondiale, il tramonto della centralità politica europea, che si pretendeva "autosufficiente", quasi aristotelicamente "autonoma", vedeva il contemporaneo costituirsi della "comunità di sicurezza" occidentale. L'Occidente prendeva forma come uno spazio politico, prima ancora che militare, in cui l'Oceano Atlantico rappresentava il nuovo mare interno, e attraverso la sua contrapposizione verso il mondo comunista esso forniva uno dei due pilastri sui quali avrebbe poggiato la volta dell'ordine internazionale durante la guerra fredda. Era l'egemonia degli Stati Uniti sulle due sponde atlantiche a consentire la trasformazione politica del concetto di Occidente, a dare cioè un senso possibile e nient'affatto letterario al significato di unità politica dell'Occidente. Se le grandi guerre novecentesche erano scaturite all'interno dell'Europa e avevano poi infiammato il mondo, ora diventava impensabile il conflitto interno alla comunità transatlantica. In realtà, al sorgere dell'istituzione che la incarna (la Nato), l'egemonia americana si coglie con nettezza (in termini di forza militare, ricchezza e peso politico), mentre la comunità è tutta da costruire. In quella che all'inizio appare poco di più che la sfera di influenza degli Stati Uniti, il confine orientale, presidiato in armi "da Stettino a Trieste", rappresenta non solo l'argine contro la minaccia costituita dall'Urss, ma anche il bastione sul quale l'erigenda comunità si appoggerà.

In ossequio alle più classiche interpretazioni di scuola realista, è quindi la presenza del nemico esterno, unita alla preponderanza degli Stati Uniti, a consentire la nascita dell'Alleanza. Ma nel corso dei quarant'anni successivi, a mano a mano che la comunità transatlantica prende consistenza, anche per la peculiare e innovativa forma istituzionale che essa assume, le ragioni interne della *partnership* euroamericana si fanno prevalenti rispetto a quelle esterne. Al riparo dell'ombrello atomico americano, le democrazie si affermano o si consolidano nella vecchia Europa, si costituisce per davvero uno spazio economico-finanziario, ma anche politico e culturale integrato. All'indomani del 1989, con la caduta del muro di Berlino e, qualche anno dopo, con la dissoluzione dell'Unione Sovietica, l'Alleanza sopravvive alla sconfitta e alla scomparsa del nemico. Anzi. Essa si estende territorialmente, modifica il proprio concetto strategico e

amplia la propria area di intervento. Soprattutto si trasforma: accentua la propria natura politica a discapito di quella difensiva e viene sempre più percepita come un'organizzazione dedicata non soltanto alla garanzia della sicurezza militare dei propri Stati membri, ma anche rivolta alla stabilizzazione delle aree turbolente ai suoi confini, lo strumento per iniziative di *peace-keeping* attivo, quando non di *peace-enforcing*, più che di vere e proprie operazioni belliche. Il ritorno della guerra in Europa, nei Balcani degli anni Novanta, e il coinvolgimento di truppe occidentali nei più diversi teatri operativi (dai Balcani al Golfo, dall'Africa australe a Timor Est, dalla Cambogia ad Haiti) offusca la nettezza di questa mutazione.

Per più di un aspetto è proprio il successo politico dell'Alleanza, la sua capacità di concorrere a garantire la stabilità dell'Europa centrale praticamente senza dover mai combattere – se non nella ex Jugoslavia – che ne decreta la progressiva perdita di rilevanza militare. Lo stesso allargamento a est, che pure consente che il parallelo ampliamento dell'Unione avvenga in condizioni di estrema sicurezza, finisce col rendere sempre meno credibile l'efficacia militare di un'organizzazione in cui sono presenti Stati membri dalle diversissime capacità, principalmente accomunati dal crescente *gap* operativo nei confronti degli Stati Uniti. Dopo l'11 settembre 2001, in parte già con la guerra in Afghanistan ma in maniera più netta con la guerra in Iraq del 2003, Washington commette un clamoroso errore. Mentre coglie correttamente la progressiva irrilevanza militare dei propri alleati, sottovaluta l'inevitabile trasformazione subita dall'Alleanza e mette a repentaglio il valore principale fornito da questi ultimi: ovvero il sostegno politico che essi possono assicurare. Cioè un bene sempre più prezioso, cruciale per la “sola superpotenza rimasta” affinché essa non si tramuti in una “superpotenza solitaria”, scontato bersaglio di chiunque voglia destabilizzare l'equilibrio del sistema politico internazionale. Per poter rispondere alla domanda se il futuro delle relazioni transatlantiche sarà più simile a quello che abbiamo conosciuto nei decenni passati o a quello della *belle époque*, credo che occorra riconoscere che il livello di interdipendenza tra Europa e Stati Uniti è di gran lunga superiore (in termini economici, ma non solo) a quello di qualunque altra area del pianeta ed epoca storica. *Leaderships* velleitarie o confuse, da una parte e dall'altra dell'Atlantico, possono annebbiare questa consapevolezza, che non ha

bisogno di “nemici” comuni per poter restare vera, ma semmai di una fiducia nella capacità della politica di unire tanto quanto di dividere, di racchiudere in sé tanto il principio di inimicizia quanto quello di amicizia.

Mentre rivendichiamo la peculiarità della relazione euroamericana, la forte condivisione anche di interessi tra le rispettive *élites*, non dobbiamo però dimenticare che l’interiorizzazione di un’identità occidentale intesa come “atlantica” non è mai stata egemone rispetto ad altre forme di identità. Neppure negli anni più cupi della guerra fredda, e neppure limitatamente al campo della sicurezza militare, tale identità è stata non dibattuta e non contestata, talvolta in maniera frontale (si pensi agli anni Sessanta durante il conflitto vietnamita), talvolta per via indiretta (l’opposizione allo schieramento dei missili Pershing-II e Cruise negli anni Ottanta), spesso come reazione a decisioni politiche americane non sufficientemente condivise. È appena il caso di ricordare che, sia pur all’interno di un’evoluzione problematica, gli Stati nazione rimangono i principali depositari della lealtà politica dei cittadini anche in Europa. D’altronde, lo stesso processo di unificazione europea, portato al successo proprio in virtù dell’aver a lungo escluso, dai suoi obiettivi, le tematiche della sicurezza (delegate e relegate volentieri, da gran parte degli Stati europei, in ambito atlantico), ha fatto sì che neppure l’erigenda identità politica europea potesse entrare in sostanziale attrito con quella atlantica. Per ritrovare dei contrasti aspri tra alcuni partner europei e gli Usa in materia di sicurezza bisogna tornare indietro al 1956, alla crisi di Suez tra anglo-francesi e amministrazione Eisenhower, cioè a uno degli ultimi tentativi europei di mantenere un’influenza neo (o post) coloniale in Medio Oriente e ai tempi in cui il progetto di unificazione europeo era ancora in fasce.

La crisi apertasi all’inizio del 2003, nei mesi che portarono alla guerra contro l’Iraq, tra Stati Uniti e, principalmente, Francia e Germania, sia per la sua gravità, sia per il teatro mediorientale su cui divampava la polemica, ha spinto molti commentatori a rievocare quella del 1956, magari per sottolinearne correttamente le differenze. E non deve stupire, se solo consideriamo che soprattutto dopo l’11 settembre 2001, ma in realtà già in precedenza, la politica mediorientale ha rappresentato il principale oggetto di discordia (e talvolta di aperto contrasto) non solo tra Stati Uniti e Unione Europea, ma

anche all'interno dell'Europa stessa. Ancorché europei e americani condividano l'interesse a un Medio Oriente stabile, pacifico, economicamente florido e istituzionalmente solido, le visioni strategiche della regione non sono mai state comuni tra le due sponde dell'Atlantico: troppo spesso il sostegno americano allo Stato di Israele è apparso sostanzialmente acritico; altrettanto frequentemente molte capitali europee hanno mostrato eccessiva indulgenza verso le ragioni del mondo arabo e musulmano. Nei tempi più recenti, il Medio Oriente è stato quasi esemplare della distanza tra la presenza politica americana, assertiva e muscolare, e le difficoltà dell'Europa a incidere davvero nelle dinamiche di quell'area, così intrappolate dalla questione della pace e della guerra, ma ormai in grado di esportare la propria turbolenza all'esterno dei propri confini. Né il "processo di Barcellona" né l'ammissione dell'Unione, in maniera formale, nel "quartetto" che avrebbe dovuto implementare la *road map* per la pace tra Israele e Palestina erano riusciti a modificare questa situazione. Alla debolezza europea si somma oggi il fallimento delle politiche americane in Medio Oriente con l'erosione rapida e violenta della *leadership* americana che essa sta causando.

In maniera per nulla paradossale, se la crisi del rapporto euratlantico e l'escalation unilateralista degli Stati Uniti, era stata aperta da una guerra in Medio Oriente (Iraq, marzo 2003), doveva essere ancora una guerra mediorientale (Libano, luglio 2006) a sancire sia il riavvicinamento transatlantico sia il rilancio di un "multilateralismo efficace". Sarebbe superficiale ribaltare oggi la lettura del quadro politico internazionale rispetto a come esso si presentava tre anni fa. Gli Stati Uniti restano, e di gran lunga, la sola superpotenza globale in un sistema politico internazionale che seguita a mantenersi unipolare. Dopo aver fallito tanti altri "appuntamenti con la storia", per l'Europa, fino all'ultimo divisa sul da farsi, si è profilata una rischiosa opportunità di intervento in Libano. La questione irachena rimane oggi più aperta che mai, mentre sul futuro di quel Paese si allungano sempre più sinistre le ombre di un infinito dopoguerra. I gruppi terroristi che si rifanno al fondamentalismo islamico continuano a rappresentare una minaccia letale per la stabilità internazionale e le posizioni più radicali in termini politico-religiosi hanno aumentato la propria capacità di proselitismo in Medio Oriente e in tutto il mondo musulmano. E però sarebbe difficile negare che, anche in conse-

guenza dell'insuccesso patito proprio in Iraq, la seconda amministrazione Bush ha riscoperto i vantaggi per gli Stati Uniti che derivano dalla cooperazione con gli alleati europei e dall'appropriato ricorso alle istituzioni internazionali. Allo stesso tempo, gli europei hanno riposto i toni più aspri e strumentali della polemica antiamericana, e ricominciato a pensare all'Onu come a qualcosa di diverso e più utile che uno strumento per inchiodare al suolo il gigante americano. Per ricorrere a una metafora, potremmo dire che, se gli americani appaiono avviati verso la fine del complesso di Gulliver, anche gli europei sembrano aver dismesso un'attitudine lillipuziana.

Per molti aspetti l'intervento in Libano mette alla prova il nuovo possibile multilateralismo efficace tra Stati Uniti ed Europa. In maniera ancora più marcata della Risoluzione 1559, che imponeva il ritiro dei siriani dal Libano e il disarmo di tutte le milizie (dopo l'omicidio del premier Rafik Hariri, quando la "rivoluzione dei Cedri" induceva a sperare in una "primavera libanese"), la stessa Risoluzione 1701 è il frutto di un rapporto diverso soprattutto tra Washington e Parigi. Essa non rispecchia fino in fondo gli interessi e le aspettative americane e israeliane né quelle francesi e libanesi. Ha costituito semmai un punto di avvio interlocutorio, che dovrà sciogliere sul campo, sempre che ci riesca, i significati non espliciti di alcuni suoi passaggi. Sarebbe però sbrigativo e limitato vedere in questo "nuovo corso" all'opera in Libano esclusivamente il segnale di un'intesa ritrovata tra America e Francia, i grandi duellanti in Consiglio di Sicurezza sulla guerra all'Iraq. Non solo e non tanto perché l'Italia ha svolto un ruolo audace e discreto nel predisporre il quadro politico che potesse condurre a questa Risoluzione. Si tratta piuttosto di una consapevolezza ritrovata nella necessità della cooperazione transatlantica come pilastro per qualunque più estesa possibilità di un multilateralismo di successo. Ma l'interesse a cooperare di partner fino a non poco tempo fa assai divisi proprio sulla lettura da dare agli eventi del Medio Oriente si spiega anche con fattori di politica interna e intraeuropea. Il cosiddetto asse franco-tedesco è infatti assai meno in salute di quanto lo fosse ai tempi di Schroeder. E di sicuro sul Medio Oriente, per motivi ovvi, le posizioni filoarabe di Parigi sono più distanti da quelle di Berlino, molto più attente alla sicurezza di Israele. Né Merkel né Chirac e neppure Blair, d'altronde, attraversano un momento di gran sostegno politico interno, e tutti hanno un

interesse a trovare un campo in cui il buon esito della cooperazione europea e atlantica possa essere esibito come un trofeo per una nuova stagione di *leadership*.

È l'Europa nel suo complesso che sembra aver compreso come l'internazionalizzazione della questione della sicurezza di Israele, e l'assunzione di effettive responsabilità in tal senso da parte europea, sia l'elemento cruciale perché anche il Medio Oriente possa sperare di lasciarsi alle spalle, prima o poi, una "tradizione" in cui la violenza è la risorsa politica decisiva e maggiormente diffusa: sia tra gli Stati che all'interno degli Stati della regione. Fin tanto che il *diritto alla sopravvivenza* di Israele (assicurato solo dalla sua superiorità militare) non verrà trasformato in un diritto alla sicurezza, fondato dal pieno riconoscimento della sua sovranità da tutti gli Stati della regione e garantito internazionalmente, nessuna pace sarà possibile in Medio Oriente. Sulla possibilità di realizzazione di un simile scenario si proietta l'ombra inquietante dell'Iran, la cui dirigenza non fa mistero di voler "distruggere l'entità sionista". La teocrazia iraniana è l'attore che ha guadagnato di più dal conflitto tra Hezbollah e Israele, non solo in termini di influenza regionale, ergendosi a campione di quell'odio per Israele che appare l'unico collante capace di prevalere anche sulle divisioni tra sciiti e sunniti. In questo senso, Teheran è riuscita dove Al Qaeda ha fallito, proponendosi come punto d'attrazione politico per gran parte del radicalismo violento islamico. Si spiegano anche così le fortissime resistenze che la comunità internazionale (e in special modo l'Occidente) ha nei confronti del programma nucleare iraniano, sulle cui finalità esclusivamente e definitivamente civili vengono avanzati molti legittimi dubbi. Sarà questo, con ogni probabilità, il nuovo campo su cui la ritrovata solidarietà transatlantica verrà presto messa alla prova.

Della debolezza della presidenza Bush, che si sta letteralmente consumando nell'infinito dopoguerra iracheno, si è scritto ormai tanto e neppure l'attivismo e le capacità del nuovo segretario di Stato Condoleeza Rice si direbbe riescano a restaurare l'autorevolezza americana. Certo è significativo che, proprio nel Medio Oriente, al confine tra l'alleato di ferro di Washington (Israele) e l'unico caso di parziale successo di liberalizzazione di un Paese dell'area (il Libano), le ambizioni americane di ridisegnare la regione abbiano visto gli Stati Uniti restarne concretamente fuori e affidare agli europei il compito militare, in un'inedita redistribuzione del fardello tra le due sponde

dell'Atlantico. Insomma, come sempre nel corso della storia, il multilateralismo nasce dall'impossibilità per la potenza egemone a "fare da sola". È da vedere se e quanto gli europei, dopo aver reclamato a gran voce un ruolo maggiore, saranno capaci di sopportare il peso del multilateralismo. Ma che l'Europa, a quasi vent'anni dal suo fallimento politico di fronte alla dissoluzione violenta dell'ex Jugoslavia, abbia imparato la lezione e sia decisa ad assumersi le proprie responsabilità internazionali è oggi forse qualcosa di più di una scelta obbligata: è una speranza che, come europei, non possiamo non coltivare.

La ricostruzione che Charles Kupchan fa della successione di "sistemi d'ordine atlantici" tra il 1776 e il 2001 è suggestiva e chiaramente formulata. L'idea che nel corso della prima metà del Novecento «la logica che governa le relazioni atlantiche sia passata dall'equilibrio di potenza all'equilibrio della minaccia», per cui gli attori non controbilanciavano «qualunque concentrazione di potere, ma solo quelle che ritenevano minacciose», è ampiamente condivisibile. Ciò che convince meno è che le attuali relazioni transatlantiche siano destinate a ritornare a una condizione più simile rispetto al periodo 1905-1941 che non a quello successivo.

Il problema principale che deve essere affrontato è se e quanto «identità, interessi, logica di interazione e caratteristiche dell'ordine» (per stare alle categorie individuate da Kupchan) abbiano subito o stiano subendo una modifica sostanziale relativamente alla variabile della sicurezza (e non ad altre). La guerra in Iraq è un caso per molti versi esemplare di come, secondo governi e opinioni pubbliche del Vecchio Continente, una concreta scelta politica americana possa essere stata ritenuta in grado di rendere l'Europa meno sicura. Ma è lecito parlare di minaccia, e sostituire la minaccia alla forza come fattore scatenante di politiche di riequilibrio, solo se è possibile riscontrare una effettiva intenzione (volontà) da parte di un attore di mettere a repentaglio la sicurezza di un altro. Con tutta franchezza, di conseguenza, appare eccessivo parlare di un ritorno della logica dell'"equilibrio della minaccia" (*balance-of-threat*) nel governo delle relazioni transatlantiche. In termini strettamente teorici, poi, sostenere che «l'Europa non sta controbilanciando il potere americano, ma il comportamento degli Stati Uniti» rappresenta uno stiramento eccessivo del concetto di "equilibrio" (*balancing*), il quale nella letteratura delle Relazioni Internazionali ha, peraltro, una tradizione piuttosto consolidata.

Indubbiamente la capacità egemonica degli Stati Uniti, cioè la capacità di esercitare una *leadership* accettata nei confronti dei propri alleati, si è molto indebolita negli anni successivi al 2001. Gli Usa, dal canto loro, hanno smesso di investire nell'azione di persuasione nei confronti degli alleati (specialmente di quelli europei), come se non credessero più nelle virtù del *soft power* e avessero perso la loro peculiare abilità di esercitarlo attraverso le istituzioni internazionali. D'altra parte è quasi banale osservare che l'insuccesso di alcune delle decisioni politiche adottate con caparbia perentorietà e solitudine dall'amministrazione Bush abbia dato la stura a molte critiche che sarebbero altrimenti rimaste (o rientrate) nel cassetto. Proprio questi due fattori, insuccesso concreto della politica mediorientale e perdita di consenso da parte degli alleati europei, attestano della crisi oggettiva della politica estera americana.

C'è un punto su cui il ragionamento di Kupchan risulta soprattutto controvertibile. In termini politici e militari, la prima metà del Novecento è caratterizzata dalla convinzione (sulle due sponde dell'Atlantico) di una reciproca autosufficienza in termini di sicurezza. Nonostante la lezione della prima guerra mondiale, gli europei continuano a ritenere di non doversi curare dell'America, e neppure di poterci fare concreto affidamento, nei calcoli riguardanti la propria sicurezza. Gli americani, specularmente, rimangono convinti che le rivalità per l'egemonia tra le potenze europee siano sufficienti a impedire che da lì possano provenire minacce per gli Stati Uniti, mentre nessun aiuto concreto potrà arrivare dall'Europa alla loro sicurezza. Oggi, semplicemente, non è più così. In Medio Oriente l'America sta imparando a un carissimo prezzo che cosa significhi aggirare la solidarietà atlantica, e quanto sia "determinante" il sostegno politico degli alleati. Gli europei sanno bene, d'altronde, quanto restino ancora dipendenti dagli Stati Uniti in materia di sicurezza: che si tratti di proliferazione nucleare in Estremo Oriente o di *peace-keeping* e *peace-enforcing* in Medio Oriente, il peso dell'Europa scompare quando la criticità di questa variabile oltrepassa una certa soglia. Se l'America ha bisogno del sostegno politico da parte dei (militarmente) "deboli" alleati europei, l'Europa ha bisogno del sostegno militare del (politicamente) "non più così forte" alleato americano.

Anche Kupchan sostiene la tesi che la politica estera goda di un consenso sempre meno *bipartisan* all'interno degli Stati Uniti a causa delle

scelte molto “radicali” dell’entourage *neoccon*, particolarmente influente nella prima amministrazione di George W. Bush. In tal senso occorre fare una precisazione: non è dalla radicalità delle scelte che origina il venir meno dell’appoggio *bipartisan* nei confronti di una determinata politica, ma dal suo fallimento. L’amministrazione di Franklin Delano Roosevelt portò l’America fuori dalla “Grande Crisi” attraverso il *New Deal*, che quando venne lanciato non godeva certo di un sostegno unanime né simmetricamente ripartito. Fu il successo della ricetta a trasformare una politica fortemente connotante la piattaforma democratica in un punto per lungo tempo accettato anche dai repubblicani. Il fatto è che la destra neoconservatrice, soprattutto ma non solo in politica estera, ha sbagliato diagnosi e ricetta e per questo ha diviso l’America.

Vorrei concludere la mia riflessione con un’ultima breve notazione. Il gruppo di persone che, allo scopo di fare uscire l’America dalla recessione e dal disordine civile e sociale causato dalla Grande Depressione, progettaron il *New Deal*, aveva una sconfinata fiducia nelle capacità della politica e delle istituzioni di affrontare e risolvere i problemi. Quella stessa fiducia, nella politica e nelle istituzioni, nel ruolo congiunto della forza e del diritto, del potere e della legge, animò la loro opera quando all’inizio degli anni Quaranta essi pensarono all’architettura di un “nuovo ordine mondiale”, libero dalla minaccia rappresentata dai totalitarismi e dalla *Machtpolitik*. Essi applicarono al mondo la ricetta che avevano sperimentato per l’America. Il problema dei *neoccon* è che, mentre nutrono una sorta di sfiducia programmatica nella politica all’interno degli Stati Uniti, puntando tutto sulle virtù autoregolatrici del mercato, le affidano però un ruolo titanico nell’arena internazionale. La metafora della contraddittorietà di questa impostazione la si è vista all’opera proprio nell’ultima campagna irachena, quando abbiamo scoperto che il più sofisticato esercito del pianeta aveva affidato la propria logistica a *contractors* privati. Come non poteva permettersi neppure ai tempi lontani in cui i “soldati a cavallo” avevano come soli avversari qualche migliaio di eroici guerrieri indiani.