

La **politica estera** è l'insieme delle politiche, delle relazioni che un attore della politica internazionale, generalmente uno Stato, ma non ci sono solo loro come attori che operano sulla scena internazionale, intrattiene col mondo esterno. In realtà le cose sono un po' più complesse: gli studiosi di relazioni internazionali sono divisi sulla definizione di politica estera e la questione riguarda la denotazione o estensione del concetto, cioè se per politica estera debba intendersi l'insieme delle azioni intraprese dai governanti di uno Stato, o dai loro rappresentanti ufficiali, allo scopo di influenzare il comportamento di attori esterni allo stato stesso (definizione più restrittiva di politica estera) o se debba intendersi qualunque azione che abbia una generica rilevanza politica e che produca effetti al di fuori dei confini nazionali, poco importa che a mettere in atto queste azioni sia un attore ufficialmente preposto alla conduzione della politica di uno Stato (governante o rappresentate ufficiale del governo) oppure un partito, un gruppo di interesse o un singolo individuo: in questo secondo caso vale il **principio dell'effettività**, ovvero il principio delle effettive conseguenze dell'azione, non il criterio dello status dell'attore, non importa chi mette in atto quell'azione, è politica estera indipendentemente da chi la mette in atto purché produca degli effetti al di fuori della nazione. Questa è una definizione più estensiva. La definizione varia a seconda dal fatto se ci si focalizza quindi se l'attività venga svolta dal governo o da attori anche non governativi.

Per **politica estera** intendiamo le azioni e dichiarazioni del governo e i suoi rappresentanti ufficiali con finalità tali da produrre effetti all'esterno del sistema politico nazionale; è una politica *pubblica*, particolare per i mezzi di cui si serve (diplomazia e spesso la forza) ma anche per l'ambito a cui fa riferimento: le politiche pubbliche si rivolgono all'interno, la politica estera invece si rivolge all'ambito internazionale. Studiare la politica estera vuol dire studiare la relazione tra la dimensione interna e quella internazionale, che a sua volta pone una questione: se tra politica interna e internazionale il primato spetti alla prima o alla seconda, cioè è la politica internazionale a influenzare le decisioni di politica interna o viceversa? Per lungo tempo c'è stata una discussione tra gli studiosi: che teorizzava il primato della politica internazionale poteva adottare due interpretazioni di questa versione, una più debole e una più forte; quella più **debole** è che la politica estera è un ambito a se stante, indipendente dalle regole della politica interna: per lungo tempo si è ritenuto un ambito che il governo doveva svolgere in segreto, anche sfuggendo ai meccanismi di trasparenza degli ideali propri delle democrazie; c'è però anche una versione **forte**, per cui le caratteristiche interne di uno Stato possano essere influenzate se non addirittura prodotte da pressioni esterne, internazionali: *Charles Tilly*, un sociologo disse "la guerra fece lo Stato e lo Stato poi fece la guerra", essendo la **guerra** il fenomeno principe delle relazioni internazionali, cioè l'elemento distintivo delle relazioni internazionali, "la guerra fece lo Stato" vuol dire che lo stato moderno così come lo conosciamo (accentramento del potere, ecc.) si è formato in funzione della necessità di condurre efficacemente la guerra, il che è una necessità proveniente dall'esterno di affrontare efficacemente le guerre. Lo stato ha poi continuato a fare la guerra. La politica estera non è solo una sfera autonoma, poiché le pressioni esterne possono plasmare le caratteristiche della politica interna. D'altro canto anche la teoria del primato della politica interna si danno due versioni, una debole e una forte: quella *debole* si limita a dire che la costituzione politica, economica e sociale degli Stati è in larga parte indipendente dall'ambito internazionale ma dipende da forze endogene; la versione *forte* arriva a dire che le caratteristiche interne degli Stati sono decisive ai fini della determinazione della politica estera degli Stati stessi. Nella disciplina delle relazioni internazionali è dibattuta la teoria della pace democratica, che sostiene esattamente questo, cioè che c'è una correlazione tra la natura del regime politico interno degli Stati e la loro propensione a fare o no la guerra, quindi a condurre una politica estera di tipo più aggressivo o pacifico: questa teoria sostiene che le democrazie siano più pacifiche in quanto non si combatterebbero tra di loro. Per gli studiosi di politica estera, porre la questione del primato di una dimensione sull'altra è sbagliato perché tutti riconoscono che la politica estera è una combinazione tra le due dimensioni, cioè si gioca sull'interazione tra interno ed esterno. L'autore che meglio di altri ha teorizzato questo, cioè la necessaria compresenza nei processi decisionali di politica estera di fattori di pressione provenienti dall'interno e di altri provenienti dall'esterno è **Robert Putnam**, che ha parlato della politica estera come di un **gioco a due livelli** (politica interna e politica internazionale): dice che quando un governante è chiamato a prendere delle decisioni di politica estera è come se operasse con un occhio rivolto verso l'interno e uno verso l'esterno, cioè è come se tentasse di combinare gli interessi di politica interna con quelli legati alla politica internazionale e non è detto che le due cose vadano d'accordo: possono esserci decisioni di politica estera che avvantaggiano il governo dal punto di vista interno e che però sui tavoli dei negoziati diplomatici internazionali non sono la migliore delle decisioni, ad esempio la politica

migratoria potrà convenire perché attrae consenso all'interno, ma sui tavoli internazionali potrai essere accusato che i respingimenti violano il diritto internazionale, quindi guadagni all'interno ma perdi qualche punto a livello internazionale, così come può succedere l'inverso, ad esempio la decisione di far aderire l'esercito italiano in Iraq alla chiamata alle armi di Bush può far guadagnare punti agli occhi degli USA ma all'interno ti scontri con Vaticano, opinione pubblica, partiti pacifisti, ecc. Per Putnam quindi i governatori devono prendere decisioni cercando di trovare un punto di compromesso che soddisfi tutte le parti, ma questo non sempre è possibile. In Italia, questa interazione tra interno ed esterno ha una configurazione un po' particolare: gli studiosi di politica estera italiana sono concordi che uno dei vizi della politica estera italiana è la pressoché totale subordinazione della politica estera a quella interna: il fatto che la politica estera sia in qualche modo permeabile a quella interna è fisiologico, ma quando si esagera la fisiologia diventa patologia.

**Gurevich** ha scritto "la vera questione non è se i due livelli siano distinti, ma come studiare la loro inevitabile interazione": lo Stato è un ambito nel quale c'è il detentore monopolistico della forza legittima, che è lo Stato stesso, mentre a livello internazionale l'equivalente di ciò che lo Stato è a livello interno non c'è (concetto di anarchia internazionale), non c'è un ente superiore agli Stati. Il peso rispettivo della politica interna e della politica internazionale varia a seconda del contesto storico e della situazione concreta nella quale si trovano i paesi chiamati a prendere delle decisioni. Un caso estremo potrebbe essere uno Stato che si trova in una situazione disperata, in cui la sua sicurezza è fortemente minacciata: non è nelle condizioni di ignorare le pressioni internazionali poiché vi è totalmente soggetto, un esempio potrebbero essere paesi europei che durante la seconda guerra mondiale, di fronte alla minaccia della Germania nazista, si sono alleati tra loro mettendo da parte le proprie diversità per potersi difendere; se invece sei un paese talmente sicuro perché potente o in una posizione geopolitica da non poter essere realmente minacciato da nessuna, si potrebbe pensare di poter attuare qualunque politica estera, ad esempio USA e URSS durante guerra fredda, unici due paesi realmente indipendenti e sovrani: la limitazione della sovranità si riverberava in politica interna (ad esempio era impensabile che al governo nei paesi del blocco sovietico non ci fossero comunisti) ma anche estera (chi era nel blocco occidentale non poteva uscirvi e viceversa). Le due dimensioni (interno e internazionale) interagiscono nel campo della politica estera.

Quando studiamo la politica estera, cosa studiamo e privilegiando quali variabili esplicative? Un conto è studiare i processi decisionali che portano alla presa di una decisione di politica estera, un altro è studiare gli effetti e le conseguenze che quella decisione di politica estera produce all'esterno come all'interno. Poniamo di voler studiare una decisione di politica estera: l'adesione dell'Italia al patto atlantico nel 1949, dopo parecchi mesi di decisione si decide di aderire; poniamo di volerne capire il motivo: cerchiamo di capire perché non abbia deciso di schierarsi col blocco sovietico o di restare neutrale come aveva fatto la Jugoslavia (usiamo i tre livelli di analisi di Waltz): se mi colloco al livello dell'individuo, andrò a studiare chi governava l'Italia all'epoca e scoprirò che i ruoli rilevanti per le decisioni di politica estera erano ricoperti dal presidente del consiglio De Gasperi (DC) e il ministro degli Esteri Sforza (repubblicano), quindi vado a vedere di che partito fossero, che idea avevano del mondo e già questo dovrebbe farci capire che erano favorevoli a schierarsi col blocco occidentale, quindi se a governare l'Italia al tempo fossero stati Togliatti e Nenni, l'Italia non sarebbe entrata nel patto atlantico; poniamoci al livello analitico dello stato, e vediamo che tipo di paese eravamo (parlamentare), che tipo di governo c'era (di coalizione), quali erano i partiti che lo componevano, quali erano i rapporti di forza, le idee di politica estera di questi partiti, che rapporti c'erano tra la maggioranza e i partiti socialcomunisti, qual era la posizione dell'opposizione, il ruolo dell'opinione pubblica: analizzando queste variabili, capisco la decisione; se mi colloco al livello analitico del sistema internazionale, vado a vedere la configurazione internazionale e scopro che nel 1946 Churchill aveva già parlato della cortina di ferro che avrebbe separato l'Europa dell'est da quella dell'ovest, che nel 1947 era stata varata la dottrina Truman del containment nei confronti delle idee sovietiche, seguita dalla politica dei blocchi di Marshall, un clima incipiente di guerra fredda cioè di separazione del mondo tra est e ovest, arrivo alla conclusione che in un sistema internazionale che si stava configurando in quel modo, lo spazio per i diversi stati, che non fossero le due superpotenze, di autonoma determinazione della propria politica estera, della propria collocazione internazionale, era pressoché nulla, come dimostra il fatto che i paesi liberati dal nazifascismo "caddero" sotto al blocco angloamericano o sovietico a seconda del paese da cui erano stati liberati, fatta eccezione per la Jugoslavia. Questo era ben noto ai decisori politici: c'è una significativa missiva dell'ambasciatore italiano a Parigi Guaroni a De Gasperi in cui si dice che l'Italia è altrettanto libera di legarsi all'URSS di quanto lo sia la Polonia di legarsi agli USA, riconoscendo della natura

limitata della sovranità dell'Italia. Si arriva alla conclusione che la scelta occidentale dell'Italia non era effettivamente una scelta, l'alternativa non c'era, perché la configurazione già bipolare del sistema internazionale imponeva ad un paese dalla collocazione geopolitica come l'Italia di appartenere necessariamente al blocco occidentale, dunque se alle elezioni avessero vinto i socialcomunisti materialmente avrebbero potuto decidere diversamente, ma la logica della guerra fredda avrebbe fatto sì che sarebbero intervenuti gli USA a rimettere a posto la situazione, ad esempio tagliando i fondi del piano Marshall per mettere con le spalle al muro l'Italia. Contrariamente a quanto detto da Waltz, per cui è necessaria la scelta di un livello di analisi, oggi tutti gli studiosi concordano sul fatto che qualunque analisi della politica estera di uno Stato deve essere multivariata, quindi deve prendere in considerazione una pluralità di variabili causali, e deve essere multilivello, deve tagliare trasversalmente tutti i livelli di analisi, magari privilegiandone uno, ma ritenendoli tutti utili alla spiegazione più comprensiva del fenomeno.

Crollo dell'URSS dopo 1989: a livello analitico dell'individuo potrò dire che l'URSS è andata in pezzi (pacificamente) perché al potere c'era Gorbacev (glasnost, trasparenza, perestrojka), come a dire che se al suo posto ci fossero stati Stalin o Breznev avrebbero mandato i carri armati a Berlino e il muro non sarebbe caduto, così come l'URSS non sarebbe andata in pezzi o ne avrebbero ritardato la caduta; un'altra figura che si ritiene abbia giocato un ruolo decisivo nella caduta dell'URSS è papa Giovanni Paolo II che aveva appoggiato dagli anni Ottanta solidarnosc, il movimento d'opposizione in Polonia, con il suo appello ai popoli dell'est (abbiate coraggio, non abbiate paura), ha creato le condizioni perché in quelle società si sviluppasse pulsioni centrifughe rispetto agli assetti bipolari del sistema. A livello analitico dello stato dirò che l'URSS è andata in pezzi perché stava attraversando una profondissima crisi sociale ed economica, non era più in grado di stare dietro alla corsa agli armamenti rilanciata dall'America di Reagan e quindi si sono arresi, capendo di non poter più essere una superpotenza bilanciata. A livello analitico del sistema internazionale, tutti avevano paura di una terza guerra mondiale, cercavano quindi protezione e sicurezza sotto l'ombrello di una o l'altra potenza diventando però uno Stato a sovranità limitata in politica estera e interna e accettavano queste condizioni per prevenire una guerra: di guerre locali ne scoppiano tante e benché le due superpotenze non avessero fatto altro che minacciarsi di distruzione reciproca e munirsi di arsenali atomici sempre più distruttivi, si vede che nessuna delle crisi e guerre scelse a tal punto da far scoppiare il conflitto nucleare, tutte vengono tenute sotto controllo, dunque gli Stati iniziano a pensare che le due superpotenze non avessero reale intenzione di far scoppiare la terza guerra mondiale, perché sarebbe talmente distruttiva che nessun attore razionale potrebbe deliberatamente farla scoppiare, arrivando alla conclusione che la sicurezza dipende dal fatto che nessuno attore razionale farebbe scoppiare un conflitto che non annienterebbe tutti, dunque vogliono riprendere la propria sovranità e indipendenza e scoppiano quindi delle rivolte, le più violente laddove era stata più forte la repressione, ovvero ad est piuttosto che ad ovest, e quindi capisco il motivo che ha determinato la caduta dell'URSS dopo il 1989.

## L'ANALISI DELLA POLITICA ESTERA

Il primo modello che viene preso in considerazione è il **modello dell'attore razionale**, che privilegia le variabili dell'ambiente internazionale. Questo paradigma, la cui elaborazione si deve a Graham **Allison**, autore nel 1971 di un libro in cui applica questo e altri modelli sulla crisi di Cuba. In termini cronologici il primo modello sviluppato è quello decisionale di Snyder che risale agli anni '50, ma tra i modelli che attribuiscono un maggiore peso ai fattori esterni della politica estera quello dell'attore razionale è il primo. Questo modello si basa su quattro elementi fondamentali:

- Lo **Stato** viene concepito come un **attore nazionale unitario**, cioè di fatto lo Stato viene concepito come se fosse un individuo, un decisore unitario; ciò vuol dire che a chi adotta questo modello non interessa analizzare quello che succede all'interno dello stato, quindi nella macchina governativa, nel parlamento, dove si svolgono i processi decisionali di politica estera, ma studiano la decisione che uno Stato prende in relazione ad un problema
- Uno Stato prende una **decisione** quando deve far fronte ad un **problema**, ad una crisi, ad un'evenienza, qualcosa che stimola lo Stato a prendere una decisione di politica estera.
- La **scelta statica**: questo stato concepito come attore nazionale unitario chiamato a prendere una decisione di politica estera, opera questa scelta in un momento ben individuabile nel tempo, cioè la sua scelta non si articola in una serie di scelte successive che si sviluppano in un arco temporale. Questo modello presuppone che dovendo affrontare un problema, il decisore (Stato unitario) raccoglie tutte le informazioni che gli servono per decidere, stabilisce degli obiettivi da raggiungere, ipotizza tutti i possibili corsi alternativi di azione, cioè elabora un ventaglio di alternative tra cui scegliere, prevede tutte le possibili conseguenze di ciascun corso

di azione, avendo quindi una conoscenza completa della situazione, effettua una scelta statica della decisione che ritiene giusta

- Prende una **decisione razionale**, cioè che la mia scelta è operata sulla base di un calcolo di utilità in cui misuro i costi ai benefici e senza possibilità di errore (avendo tutte le informazioni, le possibili conseguenze delle varie alternative) opererò la scelta migliore, cioè quella razionale, quella che mi permette di perseguire i miei obiettivi al costo minore, quindi una scelta che sia insieme efficace e efficiente. Questo decisore unitario è quindi un massimizzatore della propria utilità.

Adottando questo modello, la spiegazione che si dà della politica estera è una spiegazione di tipo **induttivo**, perché si parte dalla decisione che viene presa e si presuppone che quella decisione sia la migliore che potesse essere presa in funzione del raggiungimento di un obiettivo. Se voglio analizzare una qualsiasi decisione di politica estera con questo modello, cercherò di scoprire in funzione di quali obiettivi è stata presa quella decisione, presupponendo che quella sia la decisione migliore per raggiungere quegli obiettivi: seguo quindi un processo induttivo, parto dalla decisione e inferisco le cause di quella decisione. Prendiamo in considerazione l'attacco giapponese a Pearl Harbour: perché gli americani si sono fatti sorprendere dall'attacco giapponese quando era noto che il Giappone stava maturando intenzioni aggressive per il dominio dell'Asia-Pacifico. Il fatto che l'America abbia fatto accadere l'attacco a Pearl Harbour è una decisione razionale rispetto ad un qualche scopo: molti storici hanno ipotizzato che si voleva produrre uno shock all'interno dell'opinione pubblica americana, fino ad allora su posizione non interventista, per indurla ad appoggiare l'intervento degli USA al fianco della GB. Il presupposto è che ci fossero i mezzi per impedire l'attacco, soprattutto considerando che c'erano stati avvertimenti precisi in particolare dall'ambasciatore americano in India che aveva messo in guardia rispetto ad un attacco imminente. Attacco alle torri gemelle: si pensa che l'amministrazione Bush o sezioni deviate dei servizi segreti fossero a conoscenza dell'attacco imminente e l'hanno lasciato accadere, o che siano addirittura stati complici. Una motivazione potrebbe essere che gli USA l'hanno utilizzato come pretesto per attaccare in Iraq e mettere le mani sul petrolio iracheno. Lancio della bomba atomica in Giappone: per molti la ragione era per porre fine rapidamente alla guerra, che per molti non ha tanto senso in quanto il Giappone era già di fatto sconfitto, avendo fatto sapere per via diplomatica all'America che da lì a poco si sarebbe arreso; per molti hanno quindi impiegato l'arma atomica (non in senso dimostrativo ma su due città civili) per mandare un messaggio all'URSS. Il modello dell'attore razionale quindi non mette in discussione la razionalità della decisione, perché si considera che sia la decisione migliore che si potesse prendere, ma si indagano quali fossero gli obiettivi che si volevano perseguire con quella decisione. Appare un modello per certi versi irrealistico: presuppone una conoscenza di tutte le informazioni, di tutte le alternative e le relative conseguenze, che in realtà il decisore politico in quanto essere umano quasi mai possiede. La razionalità presupposta dal modello è una razionalità che **Herbert Simon** ha definito **razionalità olimpica**, nel senso che solo un dio ha tutte le informazioni, prevede le alternative, ecc. È quindi un modello irrealistico; è irrealistico anche pensare che la decisione sia una scelta statica, perché quasi sempre la decisione è frutto di un processo decisionale, fatto di piccoli passi spesso anche contraddittori tra loro. Un'altra critica al modello è che ragiona come se lo Stato operasse in un *vuoto pneumatico*, perché non parla dell'importanza di fattori interni come la configurazione del sistema politico o fattori internazionali; in realtà le decisioni di politica estera avvengono sempre in un contesto burocratico organizzativo (interno) è un ambiente internazionale che influenzano le scelte dei decisori. Chi adotta questo modello non crede davvero che sia un modello realistico, perché è chiaro che non lo sia, ma può essere utile tutte le volte in cui non si dispone di tutte le informazioni necessarie per indagare i processi decisionali politici interni di un paese. Simon ha messo in discussione il concetto di razionalità, definendola olimpica, e propone in alternativa il **modello della razionalità limitata**; lui chiama il modello dell'attore razionale *modello della razionalità sinottica* (con uno sguardo riesci contemporaneamente a tenere conto di tutto). Il modello della razionalità limitata presuppone che l'attore sia razionale in maniera limitata, che le facoltà umane siano limitate, raramente abbiamo tutte le decisioni che ci servono per prendere la decisione migliore, men che meno di conoscere tutte le possibili alternative con le relative conseguenze, dunque la scelta che prenderemo non è immancabilmente la migliore in assoluto, ma, in base alla razionalità limitata di cui disponiamo, raccogliamo la quantità di informazioni che ci sembrano sufficienti, formuliamo le ipotesi alternative che ci sembrano sufficienti, valutiamo nei limiti del possibile le conseguenze, e sulla base di questa razionalità limitata operiamo una scelta che riteniamo sufficientemente adeguata per permetterci di raggiungere i nostri obiettivi in maniera che ci soddisfi. Il decisore non è dunque un massimizzatore della propria utilità. Viene posta una critica alla scelta statica: le scelte sono

frutto di un processo incrementale, fatto di tanti piccoli passi successivi, che, secondo **Charles Lindblom**, autore di questa critica, questo processo è anche un **processo sconnesso**, nel senso che a questo processo non prendono parte solo un gran numero di attori di diversa natura e potere, ma spesso quando i decisori iniziano a ragionare sulla decisione da prendere rispetto ad un problema non sanno nemmeno quale sia l'obiettivo che vogliono perseguire, obiettivo che si schiarisce strada facendo, andando anche per tentativi vedendo quali effetti producono; Lindblom dice che il processo decisionale è molto simile al processo dell'arrangiarsi. Questo modello alternativo che guarda alla decisione di politica estera come un processo incrementale, e non sempre razionale nella sua interezza, perché spesso gli attori non hanno ben chiari i propri interessi e obiettivi, viene chiamato **modello dell'incrementalismo sconnesso**. Spesso la decisione a cui si perviene è solitamente un compromesso tra le decisioni dei vari partecipanti alla decisione, che tenta di risultare soddisfacente per tutti. Un altro modello elaborato in alternativa al modello dell'attore razionale dallo stesso Allison, ripreso anche da Halperin, è il *modello della politica burocratica*. Un modello che viene impiegato principalmente nell'analisi delle politiche pubbliche è il **modello del bidone della spazzatura** che porta alle estreme conseguenze il modello dell'incrementalismo sconnesso di Lindblom, per cui è come se ci fosse un bidone della spazzatura che contiene problemi e soluzioni a quei problemi, e i decisori e come se estraessero a caso dal bidone un problema e una soluzione, è quindi un'estrazione casuale: estraendo a caso una possibile soluzione ad un problema, alla fine, facendo la media di più decisioni, per il calcolo delle probabilità è altamente verosimile che mediamente le decisioni che si operano sulla base di questa scelta casuale non siano mediamente né in assoluto le migliori né in assoluto le peggiori, ma risultano mediamente sufficientemente adeguate a gestire il problema in qualche maniera.

Nella foreign policy analysis si è soliti distinguere tra tre tipi di decisioni:

- **Decisione in situazioni di certezza**, quelle in cui l'attore decisore ha una perfetta conoscenza delle conseguenze derivanti dall'adozione di un particolare provvedimento, quindi è esattamente il tipo di decisione di cui parla il modello dell'attore razionale; una situazione del genere è rara a verificarsi.
- **Decisione in situazioni di rischio**: non sappiamo esattamente quali conseguenze discenderanno da un corso d'azione, però possiamo attribuire una qualche probabilità al verificarsi di certe conseguenze; il rischio è implicito nel nostro calcolo probabilistico, che ha però un fondamento, ovvero la conoscenza del passato (situazioni simili verificatesi in precedenza che possono fornirci un modello), la conoscenza della mentalità della controparte.
- **Decisione in situazioni di incertezza**, che costituiscono la maggior parte dei casi: non posso nemmeno fare un calcolo di probabilità che sia fondato, posso solo fare delle supposizioni che non hanno riscontro

Nei processi decisionali di politica estera sono molto importanti le percezioni: se prendiamo delle decisioni su una visione della realtà che si rivela poi distorta, le nostre decisioni risulteranno essere sbagliate. Ognuno di noi, quando decodifica la realtà che lo circonda, lo fa sulla base di meccanismi mentali che condizionano la nostra interpretazione della realtà inevitabilmente. Ci sono meccanismi psicologici naturali a cui facciamo riferimento, tendiamo a interpretare la realtà sulla base di categorie pre-esistenti, ciò che non riusciamo a incasellare in queste categorie ci disorienta, ma non è detto che questo modo di operare si rilevi sempre funzionale alla presa della decisione migliore.

Rispetto al modello dell'attore razionale, ci sono stati degli sviluppi ulteriori, nel senso che anche quelli che hanno fatto proprio questo modello (semplificazione estrema della realtà) si sono resi conto che questo attore razionale unitario non opera in un vuoto pneumatico, che quindi occorrono alcune variabili. In particolare sono stati presi in considerazione tre elementi: **ideologia** (che comprende anche il credo religioso, il fanatismo), **carattere nazionale** (il modo in cui percepisci te stesso e percezione del carattere nazionale della controparte) e **posizione geopolitica** (potenza continentale o navale fa una grande differenza, ad esempio, in termini di sicurezza). Quindi si dice che l'attore decisore può essere influenzato da alcune variabili.

Il modello dell'attore razionale è stato utilizzato ampiamente soprattutto in due ambiti: la *teoria dei giochi* e la *teoria strategica*. La teoria dei giochi rappresenta l'applicazione più sistematica del modello dell'attore razionale all'analisi dei fenomeni della politica estera. La teoria dei giochi nasce per studiare tutta una serie di interazione di varia natura. Chi adotta la **teoria dei giochi** e la vuole applicare all'analisi della politica estera muove da tre assunti fondamentali:

- **Interdipendenza decisionale** che definisce una situazione in cui il risultato che un attore vuole raggiungere dipende non solo da ciò che egli fa ma anche dal comportamento di altri attori; la mia possibilità di raggiungere i miei obiettivi dipenderà dal mio comportamento, dal

comportamento del mio avversario e la mia capacità di prevederlo. Tipicamente un gioco strategico di questo tipo è il gioco degli scacchi. La strategia si può definire come un agire finalizzato al raggiungimento di uno scopo: questo non è un agire strategico, bensì teleologico, che è un agire razionale, nel senso che si persegue un obiettivo attraverso un calcolo razionale. L'agire teleologico presuppone che non solo pianifico le mie mosse e comportamenti, ma cerco anche di prevedere quelle del mio avversario, perché il mio successo dipende non solo da ciò che faccio io, ma anche da ciò che fanno i miei concorrenti.

- **Razionalità del giocatore**, che viene visto come un attore razionale, cioè che fa calcoli in vista del raggiungimento di uno scopo. La razionalità di un attore non è garanzia della bontà della decisione che viene presa, poiché i calcoli possono anche essere sbagliati se si basano su informazioni sbagliate/incomplete. In questo caso la razionalità del giocatore presupponiamo che implichi anche la bontà della decisione in termini di efficacia ed efficienza. I giocatori del gioco di strategia sono quindi razionali, cioè fanno un calcolo dei mezzi necessari per raggiungere i loro scopi.
- Nel fare questo calcolo, questi attori, essendo individui **egoisti**, massimizzatori della propria utilità, quindi perseguitori dei loro personali interessi soprattutto, tendono ad operare la scelta che garantirà loro la scelta che meglio di altre soddisferà il loro interesse personale. La razionalità di per sé non implica utilitarismo, egoismo, implica calcoli, ma la teoria dei giochi presuppone che gli attori non siano solo razionali, ma anche egoisti, quindi i loro calcoli utilitaristici sono volti al soddisfacimento dei propri interessi.

Quando si ragiona della teoria dei giochi, bisogna operare una distinzione di due tipi di giochi strategici: i giochi a somma zero e i giochi a somma diversa da zero (o a somma positiva). Ci occupiamo di giochi a due persone; un **gioco a somma zero** è un gioco in cui se uno vince l'altro perde, e ciò che io guardano vincendo (+1) corrisponde a ciò che l'altro perde (-1). Nelle relazioni internazionali i casi in cui le cose funzionano così sono pochissimi, si avvicina un gioco a somma zero la guerra nella sua forma assoluta, ad esempio Roma che distrugge Cartagine, ma sono poche le guerre che sono così. La **guerra assoluta** è una guerra che ha come scopo l'annientamento totale dell'avversario, che non vuol dire necessariamente distruzione materiale ma anche neutralizzazione dell'avversario, che quindi non rappresenta più una minaccia. Per **Clausewitz** una guerra che si pone come obiettivo qualcosa di meno che l'abbattimento dell'avversario non è una guerra. La difesa per lui non è da concepire come una mera passività, come veniva considerata al suo tempo, perché una difesa condotta così non è guerra, perché si limita lo scopo negativo di parare il colpo l'avversario, mentre la guerra dovrebbe perseguire lo scopo positivo di restituire il colpo all'avversario. Clausewitz, prussiano, militare di carriera, studioso, opera nell'età napoleonica: è passato alla storia per aver scritto il più grande libro della guerra mai scritto. Egli afferma che la **guerra** è uno **strumento della politica**: raramente la politica si pone obiettivi così ambiziosi come quello del totale assoggettamento dell'avversario alla sua volontà. La politica è lotta per il potere, e il potere è una relazione asimmetrica tra due soggetti, tale per cui uno dei due riesce ad imporre la propria volontà all'altro, ma l'altro ci deve essere, altrimenti non ho nessuno su cui esercitare il mio potere; ecco perché il fatto che la guerra sia uno strumento della politica il più delle volte finisce per implicare che la guerra non raggiunge mai la sua forma assoluta. Il gioco strategico a due persone a somma zero raramente trova concretizzazione nella politica internazionale. Con l'avvento dell'era atomica, tutte le dottrine strategiche dell'epoca della guerra fredda non hanno più lo scopo di insegnarci come si vince una guerra ma come fare ad evitare che una guerra (terza guerra mondiale nucleare) scoppi: è una rivoluzione copernicana. Durante l'età della guerra fredda molti sostenevano che è inutile che si ragionasse se fosse possibile condurre una guerra atomica in forma limitata, perché c'era la convinzione che se si fosse superata la soglia critica dell'impiego delle armi nucleari in un conflitto, si sarebbe determinata un'escalation che avrebbe condotto ad un olocausto nucleare. **Thomas Schelling** dice che è un'illusione che una guerra nucleare potesse restare limitata, bisogna evitare che un conflitto simile scoppi; "**guerra limitata**" vuol dire che stabiliamo un limite oltre il quale non possiamo andare nell'impiego delle armi nucleari, e questo limite lo potremmo calcolare con il numero dei morti, potremmo decidere che è accettabile combattere una guerra nucleare purché non superi un certo numero di morti: gli strateghi americani avevano fissato questa soglia al 25% della popolazione americana e al 75% dell'apparato economico del paese, quindi più o meno la soglia era stata fissata intorno ai 50 milioni; si domandarono quanti morti ha sopportato l'URSS durante la seconda guerra mondiale (20 milioni). Per Schelling queste soglie sono prive di senso perché meramente quantitative, mentre c'è un'unica soglia che conta, quella qualitativa che separa il non impiego dall'impiego delle armi nucleari: superata quella soglia, qualunque limite successivo non reggerà. Altri studiosi nello stesso periodo (anni '50-60)

pensavano che si doveva evitare che scoppiasse, ma se fosse scoppiata occorreva tenerla entro certi limiti perché era interesse di tutti di non arrivare alla distruzione generalizzata. Dentante l'età della guerra fredda arriviamo alla conclusione che Schelling aveva ragione, cioè che attraverso la dottrina della deterrenza, della mutua distruzione assicurata, l'equilibrio del terrore il mondo è davvero riuscito ad evitare lo scoppio della guerra nucleare, quindi i meccanismi strategici individuati al tempo hanno effettivamente garantito la pace. Non sappiamo però se, nel caso di uno scoppio, la guerra possa restare limitata.

I **giochi a somma positiva** (o diversa da zero) sono giochi in cui non succede che se uno vince l'altro perde nella stessa misura, ma può succedere che entrambi escano con un guadagno, che magari non è lo stesso, ma è un gioco in cui può esserci un esito cooperativo in cui tutti hanno da guadagnare qualcosa. Prendiamo in considerazione l'UE: molti paesi ancora oggi vogliono entrarvi, perché ritengono che l'Ue possa arrecare loro un qualche vantaggio, quindi penso che sia un gioco a somma positiva, tutti hanno qualcosa da guadagnare, senza guardare se io guadagno di più o di meno del mio vicino; oggi però l'Europa è in crisi perché un numero sempre maggiore di paesi ha iniziato a pensare che non sia più un gioco a somma positiva bensì a somma zero, in cui qualcuno ci guadagna e qualcuno ci perde. Non importa stabilire se questa percezione sia corretta oppure no, perché se penso che una situazione sia in un certo modo e agisco di conseguenza, quella percezione potrà anche essere sbagliata, ma nella misura in cui questa mia visione determina il mio comportamento, quella visione esiste, diventa un fatto nella realtà. Quando la teoria dei giochi parla dei giochi a somma positiva uno dei casi più citati è il **dilemma del prigioniero**: consideriamo due delinquenti che vengono arrestati per aver commesso un reato, vengono posti in due celle separate, arriva poi il magistrato che presenta a entrambi lo stesso ventaglio di opzioni: se denunci il tuo compagno e il tuo compagno non denuncia te, ti libero e il tuo compagno prende dieci anni; se tu però non denunci il tuo compagno ma lui denuncia te, libero lui e tu ti prendi dieci anni; se nessuno dei due denuncia, non so chi sia stato e prendete entrambi una pena minima di un anno a testa; se vi denunciate l'un l'altro do a entrambi cinque anni di galera. Ciascun prigioniero si trova davanti a questo ventaglio di possibilità, che si riduce a denunciare o no il mio compagno; devo però considerare il possibile comportamento del mio compagno. È un gioco a somma positiva perché c'è una possibile soluzione cooperativa che è la più vantaggiosa per entrambi (non per ciascuno singolarmente preso), ovvero che restano solidali, non si denunciano e prendono un anno a testa; questa è la soluzione ottimale, più razionale. Gli attori sono razionali ed egoisti, quindi in una situazione del genere non sceglie ciò che sarebbe meglio per entrambi ma ciò che è meno peggio per lui, cioè evitare di prendersi dieci anni, quindi denuncia; fare questa scelta non vuol dire non essere sufficientemente razionali, ma in un gioco del genere essere egoisti e razionali porta a evitare il peggio per sé, non a cercare la soluzione migliore per entrambi. Se ai due prigionieri venisse data la possibilità di comunicare prima di prendere la decisione, anche se si mettessero d'accordo, non possiamo sapere se il proprio compagno manterrà la parola data, potrebbero tradirsi vicendevolmente, nessuno dei due può correre il rischio di fidarsi dell'altro sapendo che se lo fa e la sua fiducia viene poi tradita pagherà il costo più alto. Quello che potrebbe modificare l'esito del gioco è l'**iteratività del gioco**, ovvero il fatto che il gioco si giochi un n numero di volte: se i due giocatori sanno che il gioco si ripeterà più e più volte, ad un certo punto inevitabilmente uno dei due, o tutti e due, capiranno che il gioco può avere esito diverso, quindi uno dei due decide di non tradire il compagno, prendendosi la pena più grande; la volta dopo tornerà a tradire per un tot di volte, dopodiché si potrebbe tornare a decidere di non denunciarlo. Prima o poi tutti e due capiranno che un atteggiamento cooperativo è meglio di uno conflittuale, quindi spontaneamente, purché sia un gioco di lunghezza infinita, che si gioca un numero indeterminato di volte, l'esito potrà essere cooperativo e non più conflittuale. Consideriamo due stati vicini: se uno dei due si arma, l'altro avrà inevitabilmente paura per la propria sicurezza, perché si tratta di un ambiente anarchico: un attore razionale e egoista non può permettersi di fidarsi dell'altro perché ciò potrebbe mettere a rischio la propria sicurezza, quindi si amerà di conseguenza (corsa agli armamenti delle due superpotenze, che tecnicamente non è servita a niente, perché si sono sempre trovate in una situazione di equilibrio, in un punto più alto rispetto a quello di inizio). Solamente la Costa Rica è totalmente smilitarizzata, nonostante il rischio di invasione sia altissimo, nessuno l'ha fatto, ma resta comunque un rischio che gli Stati, attori egoisti e razionali, non possono permettersi di prendere. Le relazioni internazionali, quindi i giochi strategici, obbediscono ad una logica intrinseca che va oltre la volontà degli attori.

## LA TEORIA STRATEGICA

Gli studi strategici sono un sotto-settore delle relazioni internazionali, ma anche dell'analisi della politica estera, perché studiano il legame esistente tra strumenti militare e politica estera.

Un agire teleologico, cioè finalizzato al raggiungimento di un fine, non è ancora un agire strategico, ma lo diventa quando incorpora dei calcoli sulle mosse e reazioni dell'avversario. Il concetto di **strategia** nell'ambito politico-militare è un concetto che nel corso del tempo, da quando venne introdotto per la prima volta il termine 'strategia' verso la fine del Settecento in uno scritto sull'arte della guerra di uno studioso francese, nei suoi più di due secoli di vita ha conosciuto un'evoluzione, che è andata in un senso estensivo dell'ambito di denominazione dell'oggetto, cioè si parte da una definizione più ristretta e si finisce al giorno d'oggi con una definizione di grande strategia che ha un'ampiezza maggiore. Per rappresentare in maniera si e tu a questa evoluzione si può fare riferimento a tre autori. **Clausewitz**, vissuto a cavallo tra Sette e Ottocento, si qualifica per la sua attività militare, ha combattuto contro Napoleone nell'esercito prussiano (e russo durante la campagna di Russia) è noto soprattutto per aver scritto il più grande trattato sulla guerra, pubblicato postumo nel 1832. Clausewitz definisce la **strategia** come la dottrina dell'impiego dei combattimenti per gli scopi della guerra; in quanto tale la strategia si differenzia dalla **tattica**, che è invece la dottrina dell'impiego delle forze nel combattimento. Quindi la tattica riguarda la disposizione delle forze in una singola battaglia, la strategia riguarda l'impiego dei combattimenti, quindi il coordinamento dei vari combattimenti per gli scopi di una guerra. È una definizione ristretta, perché fa riferimento alla guerra in atto e all'impiego della forza militare. Anche se è meno ristretta di quello che potrebbero sembrare se consideriamo che per Clausewitz la guerra è uno *strumento della politica*, è una continuazione della politica con altri mezzi. È alla politica che compete determinare gli obiettivi da perseguire con la guerra, quindi quando Clausewitz dice che la strategia è la dottrina dell'impiego dei combattimenti per gli scopi della guerra, siccome gli scopi della guerra sono determinati dalla politica, è chiaro che apre il concetto di strategia anche ad una connotazione politica.

**Liddell Hart**, inglese, militare di carriera, storico della seconda guerra mondiale, ha operato a cavallo tra gli anni precedenti e successivi alla seconda guerra mondiale; egli dà della strategia questa definizione: la strategia riguarda sia la preparazione che l'impiego effettivo o potenziale della forza militare. Il riferimento è sempre alla forza militare, ma non solo all'impiego ma anche alla preparazione, che non avviene necessariamente in tempo di guerra, ma soprattutto l'impiego effettivo o potenziale, cioè la minaccia dell'impiego della forza. Introduciamo quindi il concetto della **deterrenza**, della strategia come **diplomazia della violenza**, coercitiva. Nell'età della guerra fredda lo scopo della strategia non è più quello di insegnarci a vincere le guerre, bensì come evitare lo scoppio di una nuova guerra che implichi l'impiego delle armi nucleari. L'impiego potenziale è l'uso a fini dissuasivi, di deterrenza che è stato fatto durante l'età della guerra fredda della minaccia nucleare.

**André Beaufre**, un generale francese, afferma che la vera strategia è quella **globale**, quella che oggi si chiama la **grande strategia**, che riguarda l'utilizzo di tutti i fattori di potenza di uno Stato al fine di tutelare e perseguire i suoi interessi nazionali sia in pace che in guerra. Si fa riferimento non solo al tempo di guerra, e nemmeno all'uso esclusivo dello strumento militare; la grande strategia riguarda l'impiego di tutti i fattori di potenza di uno Stato, c'è anche la forza economica, morale, politica, ecc. Il fattore militare è solo uno dei fattori che costituiscono la potenza di uno Stato. Questa definizione non differisce tanto da quella di politica estera, che è la politica che uno Stato mette in atto per tutelare, sia in pace che in guerra, gli interessi nazionali utilizzando tutti gli strumenti a propria disposizione. Il concetto di strategia si è allargato al punto da coincidere con il concetto stesso di politica estera. È chiaro che nella teoria strategica teniamo fermo il concetto di forza militare, in particolare la definizione di Liddell Hart.

Clausewitz distingue due forme di guerra, assoluta e limitata: la **guerra assoluta**, che ha lo scopo di abbattimento assoluto del nemico (neutralizzazione politico-militare dell'avversario, sottomettendolo alla nostra volontà), però per lui se una guerra non è questo non è guerra; una difesa che non si ponga l'obiettivo positivo dell'annientamento dell'avversario, e cioè una difesa meramente passiva, che consista semplicemente nell'attendere e parare il colpo dell'avversario, non è una guerra, bisogna passare alla controffensiva per abbattere l'avversario, indipendentemente se ci riesci o no. Quasi tutte le guerre assumono una caratterizzazione **limitata**, perché la guerra è uno strumento della politica, è la politica raramente si pone degli obiettivi così ambiziosi come quello dell'abbattimento dell'avversario. Clausewitz dice che le guerre della storia sono andate vicine a incarnare quel modello (Carlo Magno, Giulio Cesare, Napoleone, che ha combattuto tutta la vita ma che considerava un genio per la conduzione di

tattiche strategiche). La guerra però è quasi sempre limitata, e il motivo principale per cui questo avviene è che la guerra non è uno scarico di violenza senza senso, ma è uno strumento della politica, quindi si pone obiettivi più modesti, ad esempio la conquista di qualche territorio al confine con qualche stato limitrofo per poi negoziare la pace da una posizione di vantaggio. La guerra è uno strumento della politica e il fatto che lo sia implica una mitigazione della legge della forza spinta fino all'estremo: tutte le guerre sono più o meno limitate, più o meno distanti dal modello della guerra assoluta. Parla della concezione trinitaria della guerra, cioè del fatto che ogni guerra contiene tre aspetti, sempre presenti in ogni guerra, anche se in proporzione variabile:

- la **violenza originaria**, cioè la guerra intesa come esplosione di violenza primigenia; per lui l'essere umano è innatamente aggressivo. L'elemento di riferimento è il **popolo**.
- la **libera attività dell'anima**, cioè l'importanza giocata in ogni guerra dal caso, dagli imprevisti. L'elemento di riferimento è il comandante dell'esercito e il suo **esercito**, che devono far fronte all'imprevisto.
- la **guerra** come semplice **ragione**, cioè come strumento della politica al servizio di un calcolo razionale costi-benefici teso alla realizzazione di interessi nazionali. L'elemento di riferimento è il **governo**, che detta gli obiettivi che la guerra deve perseguire.

La guerra ha una grammatica propria, cioè le leggi della tattica e della strategia, ma non ha una logica propria, che viene invece data dalla politica.

Al tempo di Clausewitz l'idea era che la guerra iniziasse laddove finiva la politica, ovvero che lo scopo della politica attraverso la diplomazia è quello di impedire (o decidere di fare) le guerre; una volta presa la decisione, o fallito il tentativo di evitare di farla, la politica fa un passo indietro, inizia la guerra, che risponde a leggi e logiche sue proprie e che è appannaggio esclusivo di condizione dei militari. Per Clausewitz invece la guerra è una continuazione della politica, che però si serve di un altro linguaggio, di altri strumenti, che non sono più pacifici (negoziato diplomatico), ma diventano quelli violenti dell'impiego della forza militare.

La **teoria strategica** nell'era atomica su basa tutta sull'applicazione del modello dell'attore razionale, basata sull'assunto dell'unitarietà e razionalità degli attori statuali. L'avvento dell'era atomica segna una rivoluzione copernicana nella teoria strategica, perché lo scopo diventa quello di insegnare come si può impiegare lo strumento militare come minaccia a fini di deterrenza. L'autore che più di altri ha ragionato di queste cose è un economista, **Thomas Schelling**, per cui lo strumento militare è diventato uno strumento per minacciare, intimidire, esercitare pressioni, cioè diplomazia coercitiva, che usa la minaccia dell'impiego della forza come strumento per raggiungere degli obiettivi. Mentre l'uso effettivo della forza nelle guerre del passato si esercitava soprattutto contro le forze militari del nemico in tempo di guerra, a partire dalla guerra fredda succede che per accrescere l'effetto intimidatorio della minaccia dell'impiego della forza militare (compresa l'arma nucleare), questa si teorizza che debba essere impiegata non più prevalentemente contro le forze militari nemiche, perché se si vuole accrescere l'effetto intimidatorio delle armi nucleari, occorre intimidire il popolo civile, ed è una minaccia che caratterizza i tempi di pace, perché si vuole evitare lo scoppio del conflitto. Schelling descrive come si sia modificato il ruolo dei **civili** in guerra nel corso dei secoli: dice che c'è stata una prima fase storica che va dai Seicento fino alle guerre napoleoniche, in cui le battaglie le combattevano su un campo di battaglia limitato con eserciti di modeste dimensioni e non c'era coinvolgimento della popolazione civile nei combattimenti; potevano sì esserci vittime civili perché gli eserciti si davano al saccheggio dei territori vicini, ma erano "effetti collaterali non voluti". Dopo le guerre napoleoniche fino all'età delle guerre mondiali del Novecento le cose cambiano, perché in queste guerre l'attacco ai centri abitati non è più un evento spiacevole ma secondario non voluto delle operazioni di guerra, viene teorizzato, basti pensare alla **dottrina del bombardamento strategico**, teorizzata da un teorico del potere aereo italiano per cui l'aviazione dovesse essere usata in modalità offensiva per bombardare in maniera intensiva il territorio nemico colpendo i centri di popolazione civile, teorizzava quindi un uso terroristico del potere aereo per intimidire l'avversario. La seconda guerra mondiale è piena di episodi simili, non erano sfortunate evenienze non volute ma che accadevano, era un obiettivo di guerra deliberatamente perseguito. Il terzo periodo coincide con l'avvento dell'era atomica, in cui non c'è più l'attacco ai civili come obiettivo di guerra perseguito in tempo di guerra, ma c'è l'uso della forza militare, compresa la minaccia dell'arma nucleare, come strumento di diplomazia coercitiva, strumento di pressione politica nei confronti dell'avversario; le relazioni tra le due superpotenze sono improntate a questo. In particolare, ragionando di teorie strategiche durante il periodo della guerra fredda, dobbiamo ragionare su tre concetti fondamentali:

- **Deterrenza**

- **Escalation**, cioè quando un conflitto cresce gradualmente di intensità, vengono impiegate armi sempre più distruttive (*escalation verticale*), si allarga il teatro delle operazioni militari (*escalation orizzontale*), e c'è anche un'escalation che tiene le due insieme
- **Guerra limitata**, non è quella di cui parla Clausewitz, ma la possibilità di condurre una guerra nucleare limitata, che quindi non conduca all'Olocausto nucleare.

La **deterrenza** riguarda ogni ambito della vita umana. La deterrenza è una strategia che mettiamo in atto per dissuadere la controparte dal fare qualcosa che non vogliamo che faccia. La compellenza, invece, è una strategia che usiamo per convincere l'altro a fare ciò che vogliamo che faccia. In un rapporto di due superpotenze entrambe dotate di armi nucleari, tutte le dottrine strategiche che hanno segnato questo periodo sono teorie di deterrenza, anche molto diverse tra di loro per il modo in cui si pensa di ottenere il risultato di dissuadere il risultato dal comportarti in un certo modo. Di dottrine ce ne sono state tante, ma tre sono le principali:

- Dottrina della rappresaglia massiccia (1954)
- Dottrina della risposta flessibile (1962)
- Dottrina della mutua distruzione assicurata o MAD (1964)

Nessuna teoria teorizza esplicitamente che l'Occidente attacca per primo l'URSS, poiché è la parte "buona", quindi lo scopo è dissuasivo per evitare l'attacco.

La **dottrina della rappresaglia massiccia**, formulata da **Foster Dallas**, segretario di stato ai tempi dell'amministrazione Eisenhower, recitava: a fronte di un attacco dell'URSS diretto contro gli USA, cosa che non poteva accadere viste le posizioni geografiche, o contro un territorio alleato degli USA, con qualunque mezzo condotto, gli USA a si riservano di rispondere (rappresaglia) in maniera massiccia, non quindi commisurata all'entità dell'attacco, ma impiegando tutte le armi ritenute opportune, anche nucleari. Già nel 1952 gli USA avevano sviluppato le armi termonucleari, che si misuravano in megatoni (bombe di Hiroshima e Nagasaki sui 16 kilotoni). L'effetto dissuasivo per un po' si produce, poi però succedono alcune cose: innanzitutto lo shock occidentale del 1957 quando l'URSS manda lo Sputnik nello spazio, considerato come un superamento nella corsa agli armamenti; inoltre, fra la fine degli anni Cinquanta e gli inizi degli anni Sessanta si determina il raggiungimento dell'**equilibrio del terrore**, che non significa necessariamente che le forze in campo fossero pari in termini quantitativi, ma lo erano in termini qualitativi, nel senso che gli USA erano in grado di distruggere 100 volte l'URSS, l'URSS con le proprie armi erano in grado di distruggere una volta gli USA: in termini assoluti diremmo che gli USA erano più forti, ma in termini fattuali c'era l'equilibrio del terrore, perché comunque c'era possibilità di distruggersi a vicenda. In questa situazione la dottrina della rappresaglia massiccia non sembra più una minaccia tanto credibile perché quando venne presentata questa dottrina all'inizio degli anni Cinquanta, gli USA potevano colpire con armi nucleari il territorio sovietico, ma l'URSS non poteva colpire con armi nucleari il territorio americano, poteva colpire l'Europa, quindi una minaccia come quella della rappresaglia massiccia era possibile, ma con l'equilibrio del terrore la situazione cambia, perché l'URSS poteva colpire direttamente il territorio americano, e questo mette in crisi la dottrina. Quando questa dottrina venne elaborata non prevedeva un attacco all'America, ma venne elaborata in un'ottica di **deterrenza estesa**, per cui dissuadi il nemico da qualcosa che non vuoi che faccia, cioè attaccare me o per estensione un mio alleato, che da solo non si può difendere ma la cui sicurezza la garantisco io. Questo scenario non è più credibile e gli americani se ne rendono conto. Molti strateghi dicono che se dovesse succedere una cosa simile, l'America dovrà scegliere tra due possibilità: non fare nulla per timore di scatenare un olocausto nucleare, e questo vorrebbe dire che l'URSS avrebbe partita vinta, anche perché in termini di forze convenzionali il patto di Varsavia era superiore alla nato, quindi non c'era speranza che l'Occidente vicesse se le armi usate fossero state quelle convenzionali; l'alternativa era applicare la dottrina, quindi attaccare l'URSS, sapendo di essere poi esposti alla stessa sorte. Si esce da questa situazione con la **dottrina della risposta flessibile**, cioè una dottrina che ipotizza che il modo migliore di dissuadere l'avversario sia di minacciarlo in termini credibili: supponendo un attacco, la risposta sarebbe commisurata al tipo di attacco ricevuto. **Herman Kahn**, teorico della possibilità di una guerra nucleare limitata è colui che introduce il concetto di **escalation**: immaginiamo una scala di progressiva crescita di intensità dello scontro, ad ogni gradino si impiegano armi sempre più distruttive o contro obiettivi non solo più militari. Kahn elabora una scala dell'escalation composta da 44 gradini divisi in sei soglie: le prime tre (più o meno fino al 22esimo gradino) hanno a che fare con l'impiego di armi convenzionali, dal 22esimo al 44esimo si parla di impiego di armi nucleari, sempre in modo graduale, fino ad arrivare all'ultimo gradino, che chiama della **guerra spasmodica**, cioè è la guerra termonucleare globale, che definisce **insensata**, perché arrivati a questo punto nessuno può pensare di uscirne vincitore.

Pensava che si potesse immaginare una guerra che, anche se fosse arrivata all'impiego delle armi nucleari, non scalasse necessariamente fino al gradino della guerra spasmodica insensata. Credeva fosse possibile controllare e governare l'escalation. Quale che sia il livello dell'attacco, io vinco, perché a quel gradino sono superiore a te. Questa dottrina implicava un rafforzamento delle forze armate dell'occidente in ogni comparto in maniera tale da possedere quella che Kahn chiama la **dominanza sull'escalation**: ad ogni gradino che tu mi attacchi, io rispondo allo stesso gradino e vinco perché sono più forte di te, e se vinco a quel gradino non ho bisogno di scalare. Ricade sull'avversario l'onere di decidere se accettare la sconfitta o alzare la posta. Siccome gli attori sono razionali, il nemico dopo aver provato su vari gradini e avendo sempre perso, ad un certo punto accetta la sconfitta, quindi la guerra non scala fino all'ultimo gradino. Il presupposto è avere la **dominanza sull'escalation** ad ogni livello possibile della scala. Questa dottrina, varata nel 1962 da **McNamara**, segretario della difesa americana, venne fatta propria come dottrina ufficiale della NATO nel 1968, ma non avendo la dominanza sul patto di Varsavia, la dottrina si trasforma: in caso di attacco con forme convenzionali, la risposta sarà con armi convenzionali, ma se questo non basterà, sarà l'Occidente a scalare impiegando armi nucleari tattiche. Schelling che diede vita ad un dibattito sul tema dell'escalation con Kahn controbatté, dicendo che sia un'illusione quella di poter controllare l'escalation, perché c'è un'unica soglia che rappresenti un limite qualitativo, ovvero l'impiego delle armi nucleari: superata questa soglia, qualunque altra soglia successiva non sarà più qualitativa ma quantitativa (numero di morti), e non ci sarà più possibilità di controllare l'escalation, arrivando all'ultimo gradino dell'Olocausto nucleare, indipendentemente dalla volontà degli attori, che per però Kahn sono razionali, hanno il pieno controllo dell'escalation, possono fermarsi a qualunque gradino, alzano la posta finché un calcolo razionale fa loro ritenere di poter ricavare qualche vantaggio, non arrivando mai all'ultimo gradino perché nessuno potrà ricavarne qualche beneficio. Se la dissuasione fallisce come si fa? Per Schelling la situazione sfugge di mano e conduce all'ultimo gradino della scala. Dice che c'è una dinamica intrinseca che, una volta superata la soglia delle armi nucleari, che chiama la **minaccia che lascia qualcosa al caso**: quello che deve l'apparato paura all'avversario non è la paura di perdere, su cui si fonda la dottrina della risposta flessibile, perché quale che sia l'intensità dello scontro a cui il nemico ti attacca, quest'ultimo perde perché hai la dominanza dell'escalation (**deterrenza by denial**: si basa sulla negazione all'avversario di ogni possibilità di vittoria). Per Schelling dobbiamo fondare l'efficacia della dissuasione sulla comune consapevolezza delle parti che se si supera la soglia dell'impiego delle armi nucleari, la cosa sfugge necessariamente di mano e il rischio di arrivare al 44esimo gradino della scala è elevatissimo. Siamo convinti che un attore razionale, attaccando su più gradini e continuando a perdere, rinunci? Ad un certo punto potrebbe anche arrivare a pensare di arrivare al 44esimo gradino perché così non viene nessuno. Kahn lo esclude perché per lui un attore razionale non arriverebbe deliberatamente a quel punto. Possiamo considerare che Schelling avesse ragione, perché il timore di attaccare non era tanto dovuto alla paura di perdere, bensì di arrivare all'Olocausto nucleare. Una dissuasione fondata su quello funziona. Il fatto però che lui avesse ragione non implica che Kahn avesse torto.

La **dottrina della mutua distruzione assicurata** è la dottrina che meglio di tutte esemplifica l'equilibrio del terrore, perché ha sempre lo scopo di dissuadere l'avversario dall'attaccarci e fonda sulla consapevolezza che tutti dovrebbero avere che dalla guerra nucleare nessuno uscirebbe vincitore. MAD vuol dire che se scoppia la guerra, tutti ne escono distrutti; materialmente ciò che garantisce che se mi attacchi è garantita non solo la mia distruzione ma anche la tua è la **capacità invulnerabile di secondo colpo**: il primo colpo è l'attacco, il secondo colpo è la rappresaglia ad un attacco ricevuto. Perché si realizzi concretamente una dottrina del genere, affinché sortisca l'effetto sperato (dissuasivo) occorre che entrambi gli attori, se colpiti di sorpresa da un attacco di primo colpo dall'avversario, siano in grado di reagire con un attacco di secondo colpo in grado di produrre all'avversario danni almeno equivalenti a quelli che ci ha causato lui con un attacco di primo colpo. Questa capacità devono possederla entrambi: devono quindi sapere sopravvivere all'attacco e proporre un secondo colpo della stessa potenza. Il sistema può essere messo a repentaglio in due modi: se uno dei due riesce a dotarsi di una nuova arma in grado di annientare la capacità di rappresaglia dell'altro, sa che se attacca vince; durante l'età della guerra fredda le due superpotenze cercavano di dotarsi di armi simili, ma nessuna ci è riuscita, finivano sempre per controbilanciarsi. Un altro modo è quello perseguito dagli USA negli anni Ottanta, quando Reagan vara l'iniziativa di difesa strategica, lo **scudo spaziale**, che aveva lo scopo di rendere invulnerabile ad un attacco nucleare sovietico il territorio americano. L'URSS giudicò questa mossa, ritenendola offensiva, perché se rendo invulnerabile il mio territorio è vero che mi difendo da un attacco di primo colpo, ma è anche vero che se attacco io l'URSS è questa reagisce, la sua reazione non mi provocherà alcun danno. Questa mossa,

quindi, crea le condizioni perché io possa sferrare un attacco impunemente, perché la reazione del nemico non mi provocherà nessun danno. È una logica intrinseca al sistema. Neanche questo è riuscito però, quindi l'equilibrio del terrore ha funzionato. Non basta che le due superpotenze possiedano le capacità necessarie per costruire un sistema simile efficace, serve che a monte ci sia una precondizione di ordine psicologico, la condizione è che entrambi gli attori siano razionali: però questo non basta, perché se sono razionali e uno crede che l'altro sia pazzo, il sistema non regge; gli attori devono essere razionali, A deve sapere che B è razionale, B deve sapere che A sa che è razionale, A deve sapere che B sa che A sa che B è razionale. Non basta la **razionalità** degli attori, occorre che gli attori sappiano reciprocamente di essere razionali e che l'altro ha di noi quell'opinione. Se viene meno uno di quegli assunti il sistema non funziona.

C'è un'altra condizione: che questa minaccia sia **credibile**, che il rapporto di deterrenza si fondi su una minaccia credibile. La credibilità di una minaccia dissuasiva dipende non solo dalla possibilità di mettere in atto quello che si minaccia, ma anche la volontà di farlo, e soprattutto convincere l'avversario di avere quella volontà. Possedere degli strumenti che ci mettono in grado di fare una cosa e farla sul serio non vanno necessariamente di pari passo. Quanto più tieni alla pace, al fatto che non si giunga alla guerra, tanto più devi essere determinato, credibile a far capire al tuo avversario che se non sottostà alle tue condizioni la guerra la farai.

Il non dare corso quando è necessario alla minaccia che si è proferita, causa una perdita di credibilità, di appeal nei confronti degli alleati, incoraggiando i nemici. L'America ha abdicato al ruolo di potenza egemone responsabile è capace di porre in atto che minacce che fa, se serve, creando un vuoto geopolitico che altri hanno riempito. Non è detto che chi lo riempie abbia gli strumenti per farlo, riempì il voto perché in politica internazionale quel vuoto non può esistere, quindi non è detto che la situazione non peggiori rispetto a prima. Per convincere che la controparte che è certo che faremo ciò che abbiamo detto, si mette in atto il **gioco del pollo**; il gioco del pollo può essere rappresentato da una situazione in cui ci sono due giovani che si sfidano, salendo ciascuno su una macchina e dirigendosi l'uno contro l'altro: il gioco lo vince chi sterza per ultimo. Chi per paura devia dalla linea di collisione con l'altro perde e fa la figura del pollo. In un gioco del genere, se voglio vincere devo convincere l'avversario del fatto che io dalla mia linea non devierò, qualunque cosa succeda. In questo modo faccio ricadere sulle spalle dell'avversario l'onere di decidere se sterzare, e quindi perdere, o non sterzare, e sapendo che nemmeno io sterzerò finire per ammazzarci entrambi. Metaforicamente posso convincere l'avversario bloccando lo sterzo, facendoglielo sapere, quindi anche se preso dalla paura all'ultimo decidessi di sterzare, non posso farlo, mettendomi quindi in una situazione per cui per forza faccio quello che ho detto perché non posso fare altro e l'avversario lo sa. Sta quindi all'avversario decidere il da farsi. L'idea è che, essendo gli attori di questo gioco razionali, davanti alla certezza che l'avversario non sterzerà, dovrà sterzare lui, perché non ha più la speranza di vincere il gioco, può solo scegliere se perderlo o morire. Un attore razionale, con alto grado di probabilità, davanti all'impossibilità di vincere il gioco, deciderà di perderlo pur di salvare la vita. Più enfatizzo la terribilità di certi comportamenti, più l'avversario sarà indotto a non metterli in atto. Lo scopo è sempre quello dissuasivo: nessuno ha mai teorizzato un uso di primo colpo, aggressivo dell'arma atomica contro l'avversario; sono tutte teorie della deterrenza. Come si fa a renderla però efficace? Per alcuni minacciando la cosa peggiore, cioè il bombardamento esteso sui centri abitati della popolazione civile del nemico, per altri convincendo il nemico che a qualunque livello dell'escalation attacchi, perde perché noi abbiamo la dominanza. La differenza è tra deterrenza by denial e deterrenza by punishment: la **deterrenza by denial** è la deterrenza che fa affidamento sul timore che l'avversario deve avere di venire sconfitto se attacca, "**denial**" perché ti nego la possibilità di vincere; la **deterrenza by punishment** (rappresaglia massiccia e MAD), per cui a trattenere dall'attacco è la comune consapevolezza che da una guerra del genere nessuno ne uscirebbe vincitore. Sono due modi diversi di rendere efficace la deterrenza. L'equivalente nelle relazioni internazionali di bloccare lo sterzo è stipulare un *patto politico-militare di reciproca assistenza*; oppure come USA e URSS facevano durante la guerra fredda, *inviare proprie truppe, propri consiglieri militari in un altro paese*, perché in questo modo se il nemico attacca questo paese, mio alleato, se non ho mio personale in quel paese non vengo colpito direttamente, ma se lo ho un attacco a quel paese causerà vittime al mio paese, che io ho mandato lì proprio per una maggiore dissuasione dell'avversario.

Il presupporrò di tutta questa teoria strategica è la razionalità degli attori. La notte 26 settembre 1983 un tenente colonnello dell'aviazione sovietica che si trovò a comandare quella notte una base militare sovietica a pochi km da Mosca, un bunker, dove si monitoravano eventuali missili che venivano lanciati (e la loro traiettoria). Poco dopo la mezzanotte succede che sugli schermi dove è tracciato il mondo intero Petrov e i suoi uomini vedono accendersi una lucina in una base

missilistica situata in un territorio americano, e la traccia di un missile nucleare che parte diretto verso Mosca. Le procedure operative standard, cioè il protocollo di comportamento previsto dall'URSS davanti a situazioni simili prevedeva che il comandante della base doveva informare del fatto il proprio superiore per ordine gerarchico, il quale, in una catena di passaggi successivi rapidissimi, arriva a comunicarlo al Cremlino, al presidente sovietico, che in quel momento schiaccierà il "pulsante rosso", scatenando una rappresaglia nucleare. Petrov dovrebbe obbedire alle comunicazioni ricevute e informare di quanto visto, ma sa che così facendo scatterà in automatico una serie di comunicazioni molto rapide che porteranno allo scatenamento da parte dell'URSS di un attacco di rappresaglia. Lui non crede a quello che vede, quindi fa verificare ai suoi tecnici il buon funzionamento dei computer, ma tutto risulta a posto; perché il missile raggiungesse l'URSS ci volevano 30/35 minuti, e nel frattempo appaiono le tracce di altri quattro missili nucleari americani diretti verso il territorio sovietico. Sa che il suo dovere sarebbe informare il Cremlino di ciò stava succedendo, ma lui non crede a quello che vede, soprattutto fa un'osservazione molto intelligente: se fosse vero che l'America ha deliberatamente deciso di scatenare un conflitto nucleare contro l'URSS, che senso avrebbe lanciato solo cinque missili? Fa un'altra verifica, ma non risultano errori, tutto sembra funzionare bene. I minuti passano, lui intanto non comunica il fatto ai propri superiori, prende una decisione, tra quello che vede e quello che pensa che sia o no possibile, ritiene di avere ragione, sostiene che non possa essere vero, rassicura i suoi uomini. Arriva il momento faticoso in cui, se i missili fossero stati davvero in volo avrebbero raggiunto Mosca, ma non succede nulla, quindi ha avuto ragione. Quelli che hanno poi reso pubblica la storia scoprirono che errore c'era stato: quel sistema era legato ad un sistema satellitare che monitorava le rampe missilistiche di lancio americane e c'era stato un allineamento strano tra terra, sole e luna, insieme a certe perturbazioni atmosferiche, avevano creato un'evenienza unica tale per cui questo sistema satellitare aveva interpretato come missili partiti e in volo ciò che non era. Era stato effettivamente un errore e i sistemi satellitari vennero poi aggiustati. Si può dire che Petrov salvò il mondo, perché era un attore razionale, che ha creduto il proprio intuito, anche se non è un comportamento particolarmente razionale; ha scommesso non su quello che vedeva detto da una macchina, non sulla propria razionalità che lo avrebbe portato a seguire gli ordini, ma ha deciso di seguire il proprio intuito, non sul calcolo razionale. Dopo questo evento è stato congedato dall'esercito con disonore, imponendogli di non parlare più di questa storia: dopo la caduta del muro di Berlino, quando si venne a sapere della storia da un militare sovietico di alto grado che raccontò questo episodio di cui era venuto a conoscenza, il giornalista occidentale andò a cercare questo Petrov, che ormai viveva da civile, con una pensione misera, a Mosca, reietto. Il giornalista scrisse poi il libro e ci fu, da parte dell'Onu, il conferimento di un'alta onorificenza a Petrov, che però non poté nemmeno ritirarla perché confinato nei suoi alloggi. La razionalità degli attori è più complicata di come sembra, perché spesso induce gli attori a seguire le procedure previste per quel caso, a ricondurre a delle categorie note quello che ci risulta nuovo; ci sono qui in gioco le facoltà cognitive, quindi la razionalità e un presupposto essenziale, ma spesso si traduce in una passività, esecuzione di procedure operative standard che nel caso specifico sarebbe stato disastroso. Tutte queste teorie di deterrenza sono in realtà appese ad un filo. C'è tutta una letteratura che ha studiato come la terza guerra mondiale potrebbe scoppiare per errore. Davanti alla possibilità di un errore, di un evento imprevedibile tutti i discorsi sulla deterrenza crollano.

Oggi i problemi sono legati alla **proliferazione nucleare**, per cui un numero sempre maggiore di Stati (canaglia e non) ha tentato, tenta di dotarsi di armi di distruzione di massa. Gli studi strategici hanno affrontato questo problema sempre partendo dall'assunto della razionalità degli attori, domandandosi quali siano le ragioni che spingono gli Stati a dotarsi di armi di distruzione di massa nel momento in cui non le ha. Gli studi hanno individuato tre principali motivazioni:

- **Reazione ad una minaccia**, come quello che è successo in Asia, quando la Cina, che viveva una relazione ambigua con l'URSS, decise di dotarsi di quelle armi. L'India, che considera tradizionalmente la Cina come un nemico, si è sentita minacciata e so è dotata di armi nucleari. Il Pakistan, tradizionale avversario dell'India, si è sentito minacciato e si è dotato di armi nucleari.
- **Ragioni legate alla politica interna**, pressioni di ordine interno: il comportamento messo in atto da delle forze politiche per ragioni di politica interna, ad esempio rafforzare il proprio prestigio interno accrescendo la potenza militare del paese, pressioni esercitate dalle lobby militari, che possono avere interesse anche economico all'avvio di un programma di questo genere. All'epoca della guerra fredda, delle tre armi principali di qualsiasi nazione (esercito, marina e aviazione), gli USA avviarono un programma di rafforzamento del proprio arsenale militare, i militari non erano tutti contenti, chi era più contento l'aviazione (prima dei missili

intercontinentali erano loro a trasportarli) e poi la marina (sappiamo dell'esistenza di sottomarini nucleari), l'esercito ha sempre frapposto ostacoli, ci sono interessi corporativi, burocratici, politici.

• **Spiegazione simbolica:** sono un paese che sa che oggi nel mondo se possiedi le armi nucleari ti vedi automaticamente riconosciuto lo status di grande potenza. Molto interpretano in questo senso il comportamento della Francia. Negli anni Novanta la Francia fece numerosi esperimenti nucleari, scatenando la reazione indignata degli ecologisti; le ragioni erano di prestigio, voleva mantenere uno status di grande potenza attraverso l'esibizione della propria capacità nucleare. La Corea del Nord perché vuole dotarsi di armi nucleari? Si sente minacciata dagli USA, ma è una spiegazione un po' labile. Pressioni legate alla politica interna: della politica interna della Corea del Nord sappiamo molto poco. Potrebbe essere una questione di status, ma anche la reazione ad una minaccia che però non è la minaccia che può arrivare da un qualche paese più o meno vicino, bensì una minaccia che qualcuno tenti di far cadere il regime. Il dittatore nordcoreano negli ultimi due decenni ha tratto la lezione che tutti quei dittatori, quei tiranni hanno fatto una brutta fine a seguito di un intervento militare occidentale determinando un cambiamento di regime, oltre che all'uccisione violenta di questi tiranni. Lui si sente quindi minacciato nella sua sopravvivenza come regime, ma non da una minaccia nucleare, ma da un tentativo di destabilizzazione interna. Perché quei dittatori sono stati abbattuti? Perché non rappresentavano una forza dissuasiva sufficiente, non essendo paesi dotati di armi atomiche. Questa è un'altra spiegazione che tiene insieme la minaccia di destabilizzazione interna con il riconoscimento di uno status. Ho quindi un potere di deterrenza per chiunque voglia mettere in atto un attacco al regime. Questo è il calcolo di un attore razionale. Alcuni aggiungono anche un'altra interpretazione: mi doto di un arsenale nucleare, di una capacità dissuasiva che mi mette al riparo da tentativi di una destabilizzazione del regime da parte di terzi, ma in questo modo mi doto anche di una carta da giocare, di una merce di scambio da usare al tavolo dei negoziati di pace; in realtà quindi quello a cui punterebbe la Corea del Nord è negoziare un accordo di pace e di cooperazione con gli USA (cosa che Trump è il dittatore sembravano aver iniziato) in modo che la Corea rinunci al suo arsenale in cambio di aiuto economico, sostegno, ecc. Anche questo sarebbe un disegno razionale: alzo la posta non solo per evitare l'attacco ma anche per indurlo a negoziare con me a 360°.

## MODELLI DI ANALISI DELLA POLITICA ESTERA

Sono modelli che ritengono che le decisioni di politica estera sia il frutto di un processo decisionale al quale partecipano molti attori, che possono essere individui, gruppi; processi che avvengono all'interno di un contesto burocratico-organizzativo è il cui esito quasi mai corrisponde a quello che volevano gli attori che vi hanno preso parte, ma quasi sempre rappresenta un compromesso tra le posizioni e gli interessi dei diversi attori.

Cronologicamente, il modello più vecchio ma anche di maggior successo per alcuni assunti chiave divenuti fondamentali nell'analisi della politica estera, è il **modello decisionale**. Nel 1954 **Richard Snyder**, insieme ad alcuni collaboratori, pubblica un libro intitolato *Decision making and approach to the study of international politics*, cioè il decision making come un approccio allo studio della politica internazionale, ma in realtà la politica internazionale è intesa come politica estera lo studio del comportamento degli Stati. Questo è un approccio allo studio delle relazioni internazionali, all'analisi della politica estera come un approccio comportamentista: il comportamentismo è un movimento che riteneva che si potesse procedere all'unificazione di ambiti diversi del sapere nel nome dell'osservazione del comportamento concreto di individui empiricamente osservabili. Gli assunti fondamentali del modello decisionale sono due:

- L'azione dello stato è l'azione intrapresa da coloro che agiscono in nome dello stato, quindi individui concreti che hanno la responsabilità della gestione e formulazione della politica estera del loro paese. Dunque studiare lo **Stato** vuol dire di fatto studiare i suoi **decisori**, i suoi governanti, cioè i soggetti che hanno la responsabilità politica del governo, della conduzione della politica estera di quello Stato. Se lo Stato diventa i suoi decisori non è un attore unitario (modello dell'attore razionale), ma è una pluralità di attori.
- Per comprendere perché i decisori si comportano in un certo modo, perché mettono in atto certe azioni, dobbiamo entrare nella loro testa e capire le loro motivazioni; per comprendere le motivazioni dobbiamo ricostruire come quell'attore **interpretava la realtà** circostante, come definiva la situazione rispetto alla quale era chiamato a prendere una decisione. I decisori decidono in base a come interpretano la realtà che li circondano.

Il modello decisionale dice che se lo studioso vuole comprendere le decisioni di politica estera di uno Stato bisogna studiare gli attori politici di quello Stato e i loro comportamenti; per comprendere questi comportamenti che si osservano empiricamente bisogna entrare nella mente

dei decisori, ricostruendo la loro visione della realtà, sulla base della quale hanno preso le decisioni. Dopodiché l'osservatore esterno può valutare lo spostamento tra la visione della realtà data dai decisori e la realtà qual è, fermo restando che neanche lo studioso può dire esattamente quale sia la realtà, anche se può essere corretta se basata sull'analisi dei fatti.

L'analista che focalizza la propria prospettiva sul modello decisionale di Snyder, focalizza l'attenzione sui processi concreti di formazione delle politiche estere e sulle variabili rilevanti per la loro spiegazione, quindi le caratteristiche dei decisori, l'influenza che sui decisori esercitano le strutture, il contesto burocratico-amministrativo entro il quale ha luogo il processo decisionale. È vero che il ruolo stabilisce dei confini ai comportamenti possibili del decisore, ma non possiamo dire che il comportamento di Andreotti sia lo stesso di Di Maio, la differenza c'è e dipende dall'esperienza, dalla cultura complessiva, dalle caratteristiche personali, ecc. L'importanza della definizione della situazione deriva dal fatto che le persone solitamente non agiscono in base a dei dati oggettivi ma alle immagini che hanno elaborato: il costruttivismo ci dice che non è vero tanto che c'è un mondo oggettivo indipendentemente da noi che ci condiziona, ma il mondo, quindi anche la politica internazionale, è una costruzione sociale, non c'è una realtà oggettivamente data al di fuori di noi che ci so disuna nei nostri comportamenti, ma c'è un mondo che si costruisce seguendo le nostre idee. Per Wen l'anarchia è ciò che gli Stati ne fanno, cioè non c'è l'anarchia come dato strutturale, c'è che per secoli gli Stati si sono comportati coerentemente al loro modo di leggere la realtà che consisteva nel ritenere di star vivendo in uno stato di natura hobbesiano in cui l'altro era sempre un potenziale nemico, quindi si doveva avere paura per la prima sicurezza e di conseguenza doveva dotarsi di risorse di potere utili a difendersi. Per un realista questo è un dato naturale, è necessario, inevitabile che sia così, per un costruttivista è una costruzione sociale. Il modo di ragionare di Snyder richiama alla mente un approccio costruttivista.

Caso di uno sconfinamento aereo: se nello spazio aereo italiano vedessimo un aereo francese, non ci preoccupiamo, cerchiamo di comunicare per capire se sia fuori rotta. Se ai tempi della guerra fredda nello spazio aereo sovietico si fosse intercettato un aereo americano, si sarebbe abbattuto. Questo ci fa capire che il problema delle percezioni è decisivo, non solo legato alla percezione del fatto in se, lo sconfinamento aereo, ma alla percezione che si ha delle controparti.

Nel modello decisionale di Snyder sono individuati tre **fattori di influenza** sulle decisioni degli attori:

- **External setting:** per ambiente esterno intendiamo tutte le influenze che possono arrivare dall'ambiente esterno allo stato, al sistema politico in cui gli attori operano, cioè il sistema internazionale
- **Internal setting:** le influenze che provengono dall'interno dello stato, i fattori di politica interna, come l'influenza di un gruppo di interesse, la forma del regime politico, i rapporti di forza tra partiti, ecc.
- **Decision making setting:** il processo decisionale avviene all'interno di strutture organizzative (diplomazia, agenzie, governo, ministero degli Esteri, ecc.)

Secondo il modello decisionale di Snyder gli stimoli provenienti dall'ambiente organizzativo sono i più importanti; parliamo fondamentalmente di **tre variabili** che influiscono sul processo decisionale facendo parte del contesto burocratico organizzativo:

- Variabili che hanno a che fare con le sfere di competenza, quindi con il ruolo ricoperto dai decisori
- Variabili relative ai processi di comunicazione delle informazioni
- Variabili motivazionali

Le **variabili relative alle sfere di competenza** dei singoli attori sono le variabili che attengono alle funzioni di ruolo, che implica certe competenze per ricoprire il ruolo. Per esempio, nel processo di formulazione di politica estera di uno Stato partecipano una pluralità di attori, ma se la decisione da prendere ha implicazioni politico-diplomatiche, a prendere questa decisione o a svolgere un ruolo decisivo sarà più competente il ministro degli Esteri e sopra di lui il presidente del consiglio; se dobbiamo decidere se entrare in guerra o no, sarà più competente il ministro della difesa; tutti sono partecipanti al processo decisionale, ma non tutti sono importanti allo stesso modo, ognuno dà il contributo in funzione del ruolo e delle competenze che ha.

Le **variabili** che hanno a che fare con il modo in cui le **informazioni** necessarie per prendere una decisione vengono **raccolte e trasmesse** all'interno della macchina governativa, possono essere raccolte in vario modo, dalle varie ambasciate, dai servizi segreti, da soggetti anche non necessariamente legati al governo ma esperti di particolari scenari di crisi. Alla raccolta e trasmissione delle informazioni possono contribuire soggetti di varia natura. La questione non è solo burocratica, perché più sono i passaggi della trasmissione delle informazioni più la faccenda si complica, perché c'è una naturale tendenza da parte di chi raccoglie un'informazione e deve

trasmetterla al livello superiore di trasmettere questa informazione in qualche modo modificandola, anche solo di poco. Ci sono però anche esempi di voluta manipolazione delle informazioni.

Le **variabili motivazionali** sono di due tipi:

- Le **motivazioni dirette**, cioè il decisore prende una certa decisione perché vuole raggiungere un certo obiettivo, quindi indagherò quale sia l'obiettivo. Anche il modello dell'attore razionale faceva questo ragionamento (seguendo un metodo induttivo)
- Le **motivazioni causate da**: ad esempio, perché l'atteggiamento è le decisioni conseguenti degli USA nei confronti dell'URSS nell'immediato dopoguerra erano negative? Perché le esperienze legate alle relazioni con la Germania nazista spiegano, di danno conto del motivo per cui i decisori americani si sono relazionati con l'URSS in quel modo. Non si indaga l'obiettivo per il quale hanno agito così, bensì le ragioni a monte che hanno determinato questo comportamento. Una non esclude necessariamente l'altra.

Per Snyder parlare di variabili motivazionali vuol dire per quale motivo una decisione è presa, nel senso per raggiungere quale obiettivo e a causa di quali fattori. L'insieme di queste cose (sfere di competenza, raccolta e trasmissione delle informazioni, variabili motivazionali) sono i tre gruppi di variabili che esercitano la maggiore influenza sui processi decisionali di politica estera, e sono tutte tre variabili riconducibili al decision making setting.

Questo è un modello che ha avuto successo e allo stesso tempo non lo ha avuto: pochissimi sono i lavori successivi alla formulazione di questo modello che lo abbiano impiegato concretamente nell'analisi di casi studi reali. È un modello che ha avuto successo per il linguaggio che usa e per i concetti che ne sono stati tratti. Non è stato applicato perché è difficile: questo modello tiene conto di un gran numero di variabili; ha il difetto di tradursi in una check list di variabili effettivamente rilevanti, senza però stabilire una gerarchia di importanza tra di esse. Questo è difficile perché richiede da parte dello studioso una quantità di informazioni che spesso non ha a disposizione.

Lo studioso che prima, e meglio, di altri si è posto il problema di migliorare i difetti di Snyder è stato uno studioso americano, **Rosenau**, uno dei grandi maestri della foreign policy analysis. Nel 1966 pubblica un articolo intitolato "*pre-teorie e teorie della politica estera*": una **pre-teoria** è per lui una visione del mondo sulla base della quale formuli poi una teoria. In questo articolo, e in molti altri, cerca di studiare i processi decisionali di politica estera indagando da quali variabili sono influenzati, stabilendo però una gerarchia di importanza di queste variabili, mettendole in relazione tra di loro e vedendo quale contava di più e quale meno, in base a cosa, di quanto, ecc., se sia una gerarchia stabile o se varia da caso a caso, e se varia da cosa dipende. Identifica le variabili, i fattori causali più influenti nei processi decisionali di politica estera, e ne identifica cinque gruppi:

- **Variabili idiosincratiche**, cioè quelle che riguardano le caratteristiche personali dei decisori (sociologiche e psicologiche), come il grado di istruzione, la visione del mondo, le esperienze passate, l'appartenenza politica, la confessione religiosa, ecc.
- **Variabili di ruolo**, che hanno a che fare con il comportamento di un decisore in quanto causato dal ruolo che occupa e dalle competenze ad esso connesse. Il ruolo conta ma non esaurisce le influenze sui processi decisionali, altrimenti chiunque occupi lo stesso ruolo dovrebbe comportarsi sempre allo stesso modo.
- **Variabili governative**, che si riferiscono all'influenza esercitata sui processi decisionali di politica estera soprattutto da una forma del sistema politico (forma del governo, forma del sistema politico partitico): sono le variabili di internal setting nel modello di Snyder
- **Variabili societarie**, che si riferiscono all'influenza esercitata dalla società, quindi i rapporti di classe, l'influenza dell'opinione pubblica, dei movimenti sociali, i media, ecc.
- **Variabili sistemiche**, quelle che hanno a che fare con le influenze provenienti dal sistema internazionale.

C'è una notevole sproporzione tra i fattori internazionali, che sono variabili sistemiche, e i fattori non internazionali, tutte le altre. Pur tenendo in conto le influenze esterne, Rosenau finisce per privilegiare i fattori interni. Rosenau si pone il problema di quali di queste variabili contino di più: dice che non c'è una gerarchia predefinita che rimane sempre la stessa, dice che il peso di queste variabili varia a seconda di una serie di fattori, in particolare i fattori che influenzano il peso delle variabili nei processi decisionali sono:

- La **grandezza del paese** (estensione territoriale): la politica estera di un paese di dimensioni continentali sarà diversa da quella di un paese piccolo. Dicotomia grande-piccolo
- Il **livello di sviluppo economico**; dicotomia sviluppato-in via di sviluppo

- Il **livello di democraticità** del regime politico di quel paese: Rosenau parla in realtà di grado di apertura, cioè un regime aperto è un regime democratico, un regime chiuso no. Idea poi formalizzata dalla teoria della pace democratica, per cui c'è una differenza tra politica estera di democrazie e non democrazie motivata proprio dal regime. Dicotomia aperto/democratico-chiuso/non democratico
- Il **grado di penetrazione esterna**: un paese si considera penetrato quando attori esterni a quel paese hanno un peso decisivo nei processi decisionali di quel paese. Tecnicamente un paese colonia è un paese penetrato. Dicotomia penetrato-non penetrato
- Il **tipo di decisione** da prendere: se devo prendere una decisione di tipo politico-diplomatico, le variabili che contano non saranno necessariamente le stesse se quella decisione ha implicazioni militari, economiche o culturali. Rosenau distingue tre tipi di issues:
  - Questioni di **status**, che riguardano prestigio, la collocazione in un'ideale gerarchia di potere mondiale
  - Questioni riguardanti le **risorse materiali**, quindi che hanno implicazioni economiche, di flussi energetici, la cooperazione allo sviluppo, ecc.
  - **Altro**, categoria residuale, al cui interno rientrano le altre questioni che non rientrano nelle prime due categorie

Combinando questi fattori viene fuori un inventario di possibilità, **48 possibili combinazioni**. Ad ognuna di queste 48 possibili combinazioni corrisponde una gerarchia di importanza delle variabili di partenza diversa. Rosenau ipotizza che ad ognuna delle 48 combinazioni corrisponda una gerarchia particolare delle cinque variabili di partenza, è un'**ipotesi di lavoro**, ciò che bisogna poi fare e verificare empiricamente che quella gerarchia tiene analizzando la politica estera di un paese. Prendiamo in esame la politica estera italiana: l'Italia è un paese piccolo, sviluppato, democratico, tendenzialmente non penetrato, consideriamo come decisione l'ingresso nell'euro, quindi sia una questione di status che di risorse materiali; sapremo che Rosenau ipotizza una particolare gerarchia delle variabili. Andremo poi a vedere se la sua ipotesi sta in piedi e se così non fosse andremo a modificare la gerarchia delle variabili. Lui fa delle ipotesi di relazioni tra le variabili e di gerarchia tra le variabili: è compito dello studioso verificare che il suo schema regga o se sia invece necessario modificarlo.

Nella foreign policy analysis sono più gli studi che hanno ragionato sul modello da adottare per analizzare le decisioni di politica estera degli Stati piuttosto che gli studi che hanno concretamente utilizzato quei modelli nell'analisi di uno studio del caso. Ciò rende questo campo di studio molto ricco di proposte teoriche, modelli, ma questo porta i vari studiosi ad avere come la pretesa di avere un proprio modello di studio della politica estera, dunque la possibilità di un'analisi comparata delle politiche estere diminuisce, perché se ognuno ha il suo schema, le sue variabili non si può comparare la politica estera di più paesi. Ci sono però modelli che hanno trovato applicazioni.

Rosenau è consapevole dei limiti del suo lavoro, dice infatti che si tratta di un'ipotesi di lavoro da verificare sui casi singoli; dice di aver ordinato gerarchicamente le variabili, ma il suo schema non può dire di quanto la variabile più importante sia più importante di quelle successive. La distanza tra le cinque variabili ordinate gerarchicamente è quella che ci dice quanto davvero ogni variabile pesa rispetto alle altre, e lo schema di Rosenau non ce lo fa capire. In un lavoro successivo, Rosenau cerca di connettere l'ordine di priorità delle variabili con una tipologia **quadripartita** della politica estera degli Stati, quindi distingue quattro tipi diversi di politica estera: dice che possiamo ipotizzare che la politica estera sia il modo in cui quello Stato risponde a pressioni interne e pressioni esterne (gioco a due livelli).

- **Politica estera conservativa**, che è quella che risponde sia a domande interne che a quelle esterne e che tenta di preservare l'equilibrio esistente
- **Politica estera acquiescente**, che risponde solo a domande esterne
- **Politica estera intransigente**, che risponde solo a domande interne
- **Politica estera attivante promozionale**, non risponde ne alle domande interne ne a quelle esterne, ma riflette solo le idee e valori del governo

Fa corrispondere a questo quattro tipi di politica estera adattiva ordini diversi di priorità delle variabili. In questo modo mette in relazione causale certi ordini di priorità delle variabili con certi specifici comportamenti di politica estera. Riduce poi le variabili rilevanti da 5 a 4, accorpando in un'unica variabile quelle di ruolo e governative.

## DIMENSIONE COGNITIVA DELLE DECISIONI DI POLITICA ESTERA

Già dal modello di Snyder sappiamo quanto quota dimensione cognitiva sia importante. L'autore di riferimento per questo filone psicologico della foreign policy analysis è **Jervis**, che nel 1976 ha pubblicato un libro dedicato all'importanza delle **percezioni** nell'analisi della politica estera. Per studiare la dimensione cognitiva nelle decisioni di politica estera bisogna studiare gli effetti prodotti sulla percezione umana, sul modo in cui i decisori percepiscono il mondo, dal fenomeno psicologico della consistenza cognitiva, che consiste nella tendenza delle persone a vedere ciò che si aspettano di vedere e ad assimilare le informazioni in arrivo dall'ambiente circostante alle immagini pre-esistenti. Jervis dice che possiamo distinguere una consistenza cognitiva razionale e una consistenza cognitiva irrazionale. La **consistenza cognitiva razionale** si riferisce al fatto che nel comportarsi come abbiamo detto c'è una razionalità, una logica; i processi di consistenza cognitiva razionale si articolano in due modi: l'equilibrio tra aspetti cognitivi e emotivi e l'interazione tra fonte e messaggio. L'**equilibrio tra aspetti cognitivi e aspetti emotivi** vuol dire che razionale per una persona interpretare l'azione di un'altra persona sulla base del giudizio complessivo che di quell'altra persona abbiamo; per cui le azioni di uno Stato di cui abbiamo una buona opinione tenderemo a valutarle positivamente (e viceversa nel caso di Stati di cui abbiamo una cattiva opinione). Rientra in questo fenomeno anche il fatto che è logico, razionale che consideriamo il nemico di un nostro nemico come un amico e l'amico di un nostro nemico come un nemico, anche se magari non abbiamo un motivo diretto per pensarla così e non necessariamente questa cosa risponde alla realtà. L'**interazione tra fonte e messaggio** vuol dire che tendo a valutare un'informazione, un messaggio in base al modo in cui giudico la fonte dalla quale mi proviene quel messaggio. Se reputo screditata la fonte, il messaggio lo considererò falso, anche se potrebbe essere vero.

I fenomeni di **consistenza cognitiva irrazionale** si verificano quando in una situazione di crisi in cui i decisori politici sono sottoposti ad un forte stress decisionale, sapendo che devono decidere qualcosa e anche in fretta; soprattutto quindi ti trovi davanti ad una situazione dilemmatica tale per cui qualunque decisione comporterà il sacrificio di valori, interessi a cui tieni. Un esempio è la guerra al terrorismo: il dilemma consiste nella scelta dei decisori costretti a scegliere tra due opzioni, ciascuna delle quali sacrifica dei valori in cui credono, il **trade off** è libertà e sicurezza; in nome della sicurezza rispetto alla minaccia del terrorismo, a quanta libertà sono disposto a rinunciare? A seguito dell'11 settembre gli USA hanno rinunciato a tanta libertà, con l'emanazione del patriot act. È una scelta dilemmatica, perché qualsiasi decisione porta alla rinuncia o minaccia di qualche valore.

Dei fenomeni di consistenza cognitiva irrazionale si sono occupati principalmente due psicologi, **Janis e Mann**, i quali hanno ragionato su come le persone prendono le decisioni quando sono davanti a situazioni conflittuali in cui è possibile che si debba rinunciare a degli obiettivi che ci stanno a cuore per conseguirne altri che pure ci stanno a cuore. Il decisore può rimuoversi da questo stress, diminuirlo in vari modi, ad esempio: si può decidere di non decidere; si può decidere di sottovalutare i rischi insiti nella scelta; mi autoconvinco che è una situazione con una sola via d'uscita possibile: queste sono tutte **strategie di defensive avoidance**; l'**ipervigilanza**, che vuol dire che io non decido, ma non perché decido di non decidere, ma perché penso di non possedere ancora tutte le informazioni necessarie per prendere la decisione giusta, quindi vado alla caccia frenetica delle informazioni, ma senza che mi sembrino mai abbastanza. Non sono strategie razionali, perché consistono in una deliberata, anche se spesso inconsapevole, alterazione della realtà.

Questi meccanismi di evitamento difensivo possono operare a livello di singolo decisore ma anche a livello di gruppo, un gruppo di decisori ristretto che insieme rappresentano queste caratteristiche. Quando questo meccanismo opera a livello di piccolo gruppo si produce la **sindrome del groupthink**, che si verifica in quei gruppi altamente coesi caratterizzati da omogeneità sociale, relativamente isolati, diretti da una leadership energica che vengono a trovarsi in una situazione decisionale di stress. "**Sindrome**" perché è una "patologia", è qualcosa di irrazionale manifestare questi sintomi. Janis e Mann fanno l'elenco delle caratteristiche patologiche il cui insieme costituisce la sindrome del groupthink: sensazione di invulnerabilità; credenza sulla oralità intrinseca del gruppo che porta a scartare le implicazioni morali delle decisioni (noi siamo i buoni di conseguenza tutte le decisioni saranno buone); processi di razionalizzazione collettiva; immagini stereotipate del nemico: portato al massimo un simile atteggiamento è consistenza cognitiva irrazionale, ma entro certi limiti è semplicemente il frutto delle lezioni della storia; autocensura delle posizioni devianti: se un decisore che fa parte di un

gruppo decisionale ha posizioni dissonanti rispetto a quelle prevalenti, tende a non esporsi, a censurarsi; illusione di unanimità; pressione sui membri dissidenti del gruppo; emergere di un guardiano che protegge il gruppo dalle informazioni discordanti, colui che seleziona le notizie. Questa patologia produce degli effetti fortemente negativi, che compromettono l'efficacia della decisione. Anche in questo caso, Janis e Mann fanno un elenco delle possibili conseguenze: un esame incompleto delle posizioni disponibili; un esame incompleto degli obiettivi; incapacità a valutare adeguatamente i rischi; incapacità a riesaminare opzioni precedentemente scartate; ricerca insufficiente delle informazioni; distorsione delle informazioni; incapacità di elaborare piani alternativi di riserva a cui eventualmente affidarsi. Esempio: a comandare la base di Pearl Harbour era un marinaio americano, che durante i mesi precedenti all'attacco si era trovato in una situazione di crisi poiché si conoscevano gli intenti bellicosi del Giappone e dunque era probabile l'entrata in guerra degli USA; l'ammiraglio aveva ricevuto dai livelli superiori un ordine, quello di accrescere il livello di sorveglianza sulla base (sorvegliare i cieli, pattugliare i mari, ecc.), ma si trovava in una situazione critica perché non gli venivano dati i mezzi per farlo. Si trova quindi in una situazione in cui deve decidere cosa fare e lo stress era forte: decide allora di mettere in atto alcuno dei fenomeni di consistenza cognitiva irrazionale, manifestando lui è il suo gruppo di collaboratori dei sintomi della sindrome del groupthink, e decide di non sottostare agli ordini, continuando con pochi voli, pochi pattugliamenti marittimi a corto raggio, ecc. Tenta di giustificare a se stesso e agli altri questa decisione con aspetti tipici della consistenza cognitiva irrazionale convincendosi che la situazione non era così rischiosa come si diceva, non credeva che i giapponesi avrebbero attaccato e anche se lo avessero fatto non lo avrebbero fatto lì. Sapendo come sono andate le cose sappiamo che ha preso la decisione sbagliata. Avrebbe potuto sollevare il problema, ma non l'ha fatto, ha interpretato in maniera distorta la realtà per auto convincersi che la sua fosse la giusta decisione da prendere. Questo è un esempio di come in certe situazioni stressanti possono innescarsi meccanismi più o meno distorsivi della realtà. Si sono sviluppati in seno alla foreign policy analysis e alla disciplina delle relazioni internazionali degli approcci di tipo psicologico:

- L'approccio di **Boulding** è centrato sul concetto di **immagine**, l'immagine che ogni stato ha degli altri stati. Spesso si tratta di immagini stereotipate, ma possono anche essere basate sulla realtà. Sono immagini che orientano i comportamenti, ogni stato ha delle immagini che li portano a decidere come relazionarsi agli altri stati. Non è il mondo qual è realmente a determinare il ventaglio delle opzioni tra cui scegliamo e l'ordine di priorità che diamo a queste opzioni, è la nostra immagine della situazione a farlo. Il concetto di immagine di Boulding specifica il ruolo giocato nella politica internazionale dalle immagini nazionali, ossia dalle immagini spesso distorte che gli Stati hanno l'uno dell'altro. Si colloca a livello analitico statale.
- L'approccio di **Holsty** si basa sul concetto di **sistema di credenze**: egli dice che è un filtro cognitivo che ci consente di leggere e interpretare la realtà che ci circonda. La differenza tra l'immagine di Boulding e il sistema di credenze di Holsty è il livello di analisi, poiché il sistema di credenze è del singolo individuo che prende le decisioni.
- L'approccio di **George** si centra sul concetto di **codice operativo**, che è sempre una lente cognitiva, ma ha a che fare in senso più lato rispetto al sistema di credenze anche col modo in cui il decisore pensa la politica, ma anche altre questioni anche di tipo filosofico (ad esempio la natura dell'uomo). Studiare il codice operativo di un attore, di un decisore significa l'insieme delle concezioni relative alla politica, ecc.
- L'approccio di **Axelrod** si basa sul concetto di **mappa cognitiva**: se voglio studiare la mappa cognitiva di un attore scelgo un'analisi della contenuti ad esempio, studio le dichiarazioni che ha fatto, le cose che ha scritto, individuando delle affermazioni che caratterizzano il pensiero di questo attore. Sono affermazioni causali che nel loro insieme strutturano un pensiero, un modo di ragionare, quindi per analizzare la mappa cognitiva di un attore vado a vedere le cose che ha detto e scritto, individuo delle asserzioni particolarmente pregnanti e la rappresento come una mappa, dove ad ogni asserzione faccio corrispondere un punto e collego i punti tra di loro.
- L'approccio di **May** è basato sul concetto di **lezioni della storia**, quindi basato sull'assunto che i decisori scelgono soprattutto sulla base di come hanno processato la loro esperienza passata, sulla base delle lezioni che hanno tratto dalla loro esperienza passata. Questo lascerebbe presumere che il motto storia magistra vitae sia vero.

Tutti questi concetti alludono alla stessa cosa, cioè la lente cognitiva che gli attori utilizzano per interpretare il mondo che li circonda e che li porta a prendere le decisioni. Jervis dice che di tutte le esperienze possibili offerte dalla storia politica internazionale, quella che più segna gli individui, li fa riflettere è la **guerra**.

## MODELLO DELLA POLITICA BUROCRATICA

L'autore di riferimento è **Allison** (modello dell'attore razionale), che nello stesso libro in cui, analizzando la crisi di Cuba, formulò il modello dell'attore razionale, formula anche il modello della politica burocratica, ripreso anche successivamente sia da Allison che da **Halperin**. Il modello della politica burocratica dice che la decisione di politica estera è il frutto di un processo lungo, complesso, a cui partecipa una pluralità di attori che singolarmente occupano posizioni governative diverse, hanno un'influenza nel processo decisionale diverso, sono portatori di interessi personali e di gruppi diversi, quindi da un processo decisionale simile la decisione di politica estera che ne esce è il **compromesso** derivante dalla negoziazione, dallo scambio di attori plurimi, diversi e con diverso peso. È un esito politico di un processo decisionale intricato. La risultante non corrisponderà quasi mai all'interesse preciso di qualcuno, è un compromesso. Questo processo non avviene nel vuoto, ma all'interno di strutture burocratiche amministrative (decision making setting di Snyder).

In un'ottica sistemica studiamo tutto il processo: input, decision making, output, feedback.

Concretamente per utilizzare questo modello nell'analisi della politica estera devo occuparmi di: individuare gli attori che partecipano al processo decisionale; individuare i fattori che determinano la posizione che ogni singolo decisore prende riguardo la questione in esame; individuare il motivo per il quale in un processo decisionale alcuni pesino più di altri: non è questione del ruolo formalmente occupato, ma di quanto si riesce a influenzare il processo decisionale in maniera tale che la decisione a cui si perviene sia il più possibile vicino alla propria idea; individuare le caratteristiche dell'ambiente burocratico organizzativo all'interno del quale tutto ciò avviene e in che modo esso influenza il processo decisionale. Si tratta di un'ordine logico. Individuiamo i **decisori**: non tutti ma quelli di un certo rilievo; Allison e Halperin dicono che dobbiamo distinguere due tipi di attori fondamentali: attori principali (senior player) e attori secondari (junior player). I **senior player** sono coloro che occupano i ruoli di governo più significativi ai fini della determinazione della politica estera di uno Stato (in Italia ministro degli Esteri, ministro della difesa, ministro dell'economia, qualche diplomatico importante anche se non è un ruolo di governo). I **junior player** sono i livelli più bassi dell'amministrazione, membri particolarmente influenti del parlamento, degli opinion leader, gruppi di interesse o pressione. Nulla vieta che strada facendo io scopra che un determinato soggetto non ha avuto in realtà al un ruolo, quindi può passare da senior a junior player. Se a decidere sono così tanti, e anche portatori di interessi diversi, come è possibile che venga fuori una soluzione da una situazione del genere? È vero che le posizioni di partenza possono essere diverse, ma la decisione che si prende è quella che ottiene il consenso da una coalizione dominante; dominante non per i ruoli delle persone che la occupano, nemmeno per l'aspetto numerico, ma per la capacità di far valere la propria posizione. Avvengono giochi complessi, non pre-determinabili.