

# Capitolo IV

## Il sistema unipolare: 1990 – oggi

A partire dal 1989, anno in cui prese piede il processo di dissoluzione dell'Unione Sovietica, gli Stati Uniti d'America emersero gradatamente come la sola ed unica Grande potenza all'interno del sistema politico internazionale.

Sin dai primi anni della sua esistenza, questa nuova condizione sistemica ha stimolato un sempre maggiore numero di studiosi e analisti ad interrogarsi su quale fosse la reale natura di questo mutamento sistemico ed in quale modo questo avrebbe potuto esplicitare i propri effetti sulla dinamica politica internazionale futura.

La maggior parte dell'attenzione fu rivolta, in particolare, allo studio delle determinanti strutturali distintive dell'emergente sistema unipolare e di quali effetti sarebbero state in grado di produrre dal punto di vista della stabilità e del grado di conflittualità del sistema stesso.

Francis Fukuyama fu il primo ad accostarsi allo studio di questo nuovo fenomeno, parlando apertamente di "Fine della storia". Per Fukuyama, che si muoveva al di fuori del paradigma realista, la natura del cambiamento andava ricercata non tanto nel mutamento strutturale della distribuzione del potere internazionale, quanto piuttosto nella vittoria e superiorità morale di un modello politico che, dopo il crollo dell'idea socialista, sottendeva l'ordine liberale internazionale sostenuto dagli Stati Uniti d'America (Fukuyama, 1992).

Samuel Huntington, in maniera diversa, avanzò l'idea che la struttura del sistema internazionale avesse subito un mutamento sostanziale, da una distribuzione di potere perfettamente bipolare, ad una di tipo uni-multipolare, con gli Stati Uniti al vertice della struttura di potere internazionale ed una serie di potenze maggiori ancora in grado, se non di bilanciare, quantomeno di svolgere funzioni di deterrenza nei confronti del possibile egemone statunitense. La logica del ragionamento di Huntington risiede nella concezione che egli stesso ha di superpotenza, ovvero di un attore in grado di agire unilateralmente allo scopo di determinare i risultati sistemici più congeniali al soddisfacimento dei propri interessi. Secondo Huntington, non è questo il caso del sistema internazionale sorto dopo il 1989, e tuttora esistente, nel quale gli Stati Uniti non solo non sarebbero

## Capitolo IV

in grado di agire secondo i canoni dell'unilateralismo incondizionato, ma sarebbero anche costretti a ricercare un grado minimo di cooperazione con le potenze maggiori, le quali continuano a percepire la potenza statunitense come un costante fattore di rischio per la propria sicurezza (Huntington, 1993;1996).

L'avvento del sistema unipolare, ha inoltre riportato in auge ulteriori gruppi di teorie afferenti al paradigma realista. Tra queste, nello specifico, troviamo il filone della Teoria della Stabilità Egemonica (HST), con la divaricazione in essa presente tra approcci "declinisti" e "primatisti".

Nell'ambito del declinismo, vale la pena menzionare Robert Gilpin che, nel 1981, in "*War and change in World Politics*", espose i caratteri fondamentali della Teoria della Stabilità Egemonica. Secondo Gilpin, i sistemi politici internazionali, più che da una ricorrente riproposizione di un equilibrio di potenza, sono caratterizzati dall'emersione ciclica di potenze egemoniche che impongono al sistema internazionale il tipo di ordine più congeniale al soddisfacimento dei propri interessi. L'ordine egemonico, in questo modo, diventa la principale causa di stabilità del sistema internazionale, nella misura in cui la potenza egemone possiede le capacità economiche per supportarne l'esistenza. Tuttavia, secondo Gilpin, i costi associati al mantenimento dell'ordine egemonico crescono più velocemente della capacità dell'egemone di supportarlo, portando prima o poi al declino dell'egemone e all'emersione di una nuova potenza egemonica che si propone come sostituto dell'egemone in declino. Il rapporto tra costi marginali e benefici marginali derivanti dalla creazione di un ordine egemonico, per Gilpin, sono alla base del meccanismo di redistribuzione del potere all'interno del sistema internazionale che, in ultima analisi, resta caratterizzato dal susseguirsi ciclico di egemonie in ascesa ed in declino (Gilpin, 1981).

La posizione di Gilpin ha molto in comune con quella di neorealisti come Christopher Layne. Sebbene Layne abbia sostenuto e sostenga l'impossibilità, per gli Stati Uniti, di mantenere a lungo il proprio primato economico e militare, si discosta dal ragionamento della HST per quel concerne la dinamica fondamentale del cambiamento. Per Layne (1993), come per la maggior parte dei declinisti neorealisti, il meccanismo principale di riequilibrio rimane il tradizionale bilanciamento militare. Ciò che Layne aggiunge al ragionamento neorealista, portando in questo una sostanziale critica ai teorici dell'equilibrio di potenza, è che questo meccanismo di bilanciamento non può che avvenire in maniera diversa da quanto tradizionalmente teorizzato. L'unipolarismo, infatti, è una condizione estremamente particolare di perfetto dis-equilibrio di potenza, che rende impossibile il verificarsi di una dinamica di bilanciamento tradizionalmente intesa: in un sistema unipolare il polo si trova già

in una condizione di preminenza, fatto che altera in maniera sostanziale i fondamenti delle teorie del bilanciamento (Layne, 2004). Nello studio del sistema unipolare, anche la teoria dell'equilibrio della minacce di Walt, afferma Layne, perde gran parte della sua efficacia esplicativa, dal momento che in un sistema in cui esiste una sola Grande potenza, diventa quasi impossibile ed estremamente rischioso distinguere le minacce generate da una determinata distribuzione del potere dal potere stesso. Più semplicemente, Layne considera il sistema unipolare come un sistema quasi-egemonico, in cui la permanenza al vertice del polo dipende, in maniera consistente, dalle politiche che questo metterà in atto per preservare la propria posizione (Ibid., 113). Aggiunge, inoltre, che al di là della moderazione che il polo potrebbe utilizzare per preservare la propria condizione, attraverso ad esempio una politica di *off-shore balancing*<sup>1</sup>, una simile distribuzione di capacità genererà sempre una certa quantità di Stati insoddisfatti rispetto all'ordine internazionale esistente. Per Layne, dunque, la condizione unipolare è una situazione temporanea, la cui durata dipende in misura sostanziale dalle modalità con le quali il polo sarà in grado di adottare politiche di moderazione che non urtino in maniera considerevole gli interessi delle altre potenze maggiori. Dal momento che questa è una condizione praticamente impossibile da realizzarsi, la durevolezza del sistema unipolare dipenderà dalla capacità degli Stati secondari del sistema di consolidare i fondamentali del proprio potere latente per tradurli, in un secondo momento ed in maniera efficace, in politiche di riarmo finalizzate al bilanciamento del potere preponderante del polo.

Per i primatisti, al contrario, la posizione di predominio del polo all'interno del sistema garantisce, da sola, le condizioni affinché questo sia durevole per due ragioni fondamentali: la prima è che la differenza di capacità economiche e militari tra il polo e gli Stati Secondari è talmente elevata che qualsiasi tentativo di ridurre il gap tra queste due dimensioni sarebbe un tentativo fatale da parte di chiunque lo dovesse mettere in pratica. La seconda risiede nella considerazione che il polo, esattamente a causa della sua posizione di preminenza all'interno del sistema, assume un carattere benevolo, disinteressato al raggiungimento del dominio totale.

Brooks e Wohlforth (2008) furono tra i primi teorici a proporre una visione di questo tipo relativamente al sistema unipolare, sostenendo che la permanenza al vertice della struttura di

---

<sup>1</sup> L'*off-shore balancing* è una strategia, descritta nella letteratura realista, attraverso la quale una grande potenza insulare bilancia la crescita di altri attori potenzialmente ostili attraverso potenze regionali alleate o allineate ad essa. La ratio profonda di una strategia simile, per chi la mette in pratica, è quella di conseguire i vantaggi derivanti dal bilanciamento senza sopportarne direttamente i costi in termini di coinvolgimento. Un esempio di *off-shore balancing* è quello del supporto statunitense ai paesi europei in funzione anti-sovietica durante le prime fasi della Guerra Fredda.

## Capitolo IV

potere internazionale degli Stati Uniti è supportata dalle due circostanze appena citate. Entrambi, inoltre, aggiungono una terza dimensione al ragionamento, che è quella della particolare e favorevole posizione geografica del polo: qualsiasi tentativo di chiudere il gap di capacità economiche e militari con gli Stati Uniti da parte dei principali candidati (Giappone, Cina, Russia, Germania), genererebbe a livello regionale una competizione per la sicurezza, che assorbirebbe gran parte delle risorse politiche ed economiche dell'eventuale Stato secondario che dovesse decidere di bilanciare il polo.

La letteratura offre svariate definizioni di sistema unipolare.

Per Birthe Hansen (2000:80; 2010:5), l'unipolarismo descrive un sistema politico internazionale in cui esiste un'unica Grande potenza.

Brooks e Wohlforth (2008:13) definiscono un sistema unipolare come un sistema nel quale uno Stato, in virtù delle sue ineguagliate capacità, si posiziona in una categoria a sé stante rispetto a tutti gli altri Stati che popolano quel sistema.

Secondo Ikenberry, Mastanduno e Wohlforth (2009:4), un sistema è unipolare quando 1) uno Stato controlla una quota particolarmente consistente delle risorse o delle capacità funzionali al raggiungimento dei propri obiettivi e 2) eccelle in tutte le dimensioni delle capacità statuali, convenzionalmente definite come entità della popolazione e dei territori controllati, dotazione di risorse, capacità economiche, potere militare e competenza organizzativo-istituzionale.

Nuno Pablo Monteiro (2011; 2014), definisce il sistema unipolare come un sistema anarchico, popolato da attori razionali in cui uno solo di essi, il polo, gode della capacità di proiezione globale del proprio potere militare.

L'immagine che emerge è quella di una concezione dell'unipolarismo caratterizzata da almeno tre elementi.

Il sistema unipolare è un sistema anarchico, interstatale e caratterizzato dall'esistenza di una sola grande potenza.

Ad eccezione della HST, nella quale l'elemento dell'anarchia internazionale, in quanto principio ordinatore delle relazioni interstatali, si mescola in maniera ambigua alla dimensione puramente processuale dell'egemonia, per la scuola neorealista quello unipolare rimane un sistema anarchico,

un sistema cioè di cui il polo non ha il dominio totale e nel quale non può controllare esternamente i comportamenti degli altri Stati.

Di conseguenza, il sistema unipolare rimane un sistema interstatale, caratterizzato dall'esistenza di più Stati-nazione formalmente uguali dal punto di vista giuridico, ciascuno dotato della propria sovranità, una cosa impossibile in un sistema imperiale (Jervis, 2009). In questo senso, emerge la distinzione tra la concezione del sistema unipolare come sistema interstatale e sistema unipolare come impero: l'esistenza di più Stati-nazione giuridicamente uguali contraddice l'ipotesi che il sistema unipolare abbia una natura imperiale. Il polo, infatti, benché estremamente potente, non è in grado di controllare i comportamenti esterni degli altri Stati, che rimangono liberi di perseguire i propri interessi nella maniera che preferiscono. Questa caratteristica del sistema unipolare è il vero discrimine tra un sistema anarchico ed un sistema egemonico (Ikenberry et al., 2009:4).

In ultimo, il sistema unipolare è caratterizzato dall'esistenza di una sola grande potenza, che per capacità economiche e militari si posiziona al vertice della struttura di potere internazionale. Dal punto di vista strutturale, questa condizione è sufficiente affinché un sistema possa essere considerato unipolare. In un sistema unipolare, infatti, la discriminante fondamentale risiede nella marcata differenza di capacità che intercorre tra il polo e gli Stati secondari del sistema, che in nessun caso potrebbero eguagliarne le capacità militari. Nell'attuale sistema unipolare, gli Stati Uniti sono l'unico attore in grado di agire militarmente su scala planetaria: la loro spesa per la difesa ammonta a più di 1/3 di quella globale<sup>2</sup> e quella in investimenti per la ricerca e sviluppo si avvicina alla metà del totale dei paesi OCSE<sup>3</sup>. Benché alcuni Stati secondari, quali Giappone, Federazione Russa e Repubblica Popolare Cinese abbiano capacità militari tali da svolgere un effetto di deterrenza nell'ipotesi di un attacco armato nei loro confronti, questo non basta a qualificarli come poli del sistema<sup>4</sup>. Ciò che in un sistema unipolare qualifica in maniera decisiva il polo, è la sua capacità di agire in maniera sostenuta, dal punto di vista militare, su scala globale.

---

<sup>2</sup> Nel 2015, la spesa per la difesa degli Stati Uniti è stata di 596 miliardi di dollari. Fonte: SIPRI online <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1604.pdf>

<sup>3</sup> Nel 2013, la spesa in ricerca e sviluppo è stata pari a 432,583 miliardi di dollari. Fonte: OECD online <http://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-o-r-d.htm>

<sup>4</sup> Tra gli Stati secondari, è possibile distinguere tra potenze maggiori e potenze minori. Le prime si qualificano per la loro capacità di sopportare un attacco nei loro confronti da parte del polo, con una buona probabilità di superarlo con successo. Le seconde, al contrario, si qualificano per la loro incapacità di sostenere un confronto militare difensivo con il polo. Sebbene non sia di rilievo per lo studio condotto in questa sede, questa distinzione è applicata con risultati interessanti in Monteiro (2014).

In questo senso, vale la pena rilevare come un sistema unipolare possa esistere soltanto in presenza di una potenza marittima predominante. Storicamente, i sistemi caratterizzati da una concentrazione particolarmente elevata del potere a beneficio di una potenza marittima, sono anche stati quelli in cui non si è verificata alcuna dinamica di bilanciamento nei confronti di quest'ultima. Le potenze marittime, infatti, tendono a definire l'orizzonte dei propri interessi in maniera diversa da quanto fanno le potenze continentali (Levy and Thompson, 2010). Mentre per una potenza continentale il contenuto delle proprie politiche di sicurezza è generalmente definito in funzione della difesa della propria integrità territoriale, per una potenza marittima, nella maggior parte dei casi, la stessa politica di sicurezza è declinata in termini di mantenimento del proprio controllo sul sistema economico e commerciale sul quale si fonda la sua prosperità. In questo emerge una distinzione fondamentale tra potenze marittime e potenze continentali, relativa alla natura ed alla qualità delle minacce generate dalla quota di capacità relative che esse detengono. Il tipo di minacce generate da una potenza marittima sono sostanzialmente diverse da quelle generate da una potenza continentale. Nel caso di sistemi continentali, il bilanciamento di una potenza preponderante è un meccanismo quasi automatico in un ambiente nel quale l'orizzonte degli interessi di sicurezza è definito in maniera omogenea, in termini di tutela dell'integrità territoriale e, specularmente, di espansione. Nei sistemi marittimi, nei quali gli interessi della potenza marittima sono definiti in termini di mantenimento dell'influenza economica e commerciale nei confronti dei territori continentali, non esiste una minaccia immediata all'integrità territoriale degli altri Stati, come non esiste una tentazione di espansione territoriale da parte della potenza predominante. Al limite, l'unica minaccia reale per gli Stati diversi dalla potenza marittima è quella relativa alla propria autonomia politica, che tuttavia viene mitigata dai benefici derivanti dalla cooperazione economica e commerciale con la potenza marittima. La diversa percezione delle minacce generate da una potenza marittima, e la conseguente assenza di dinamiche di bilanciamento nei suoi confronti, fa sì che i sistemi marittimi sperimentino gradi di concentrazione del potere più alti di quanto si possa registrare nel caso di sistemi continentali. Nel caso di un sistema strutturalmente unipolare, l'esistenza di una potenza marittima preponderante produce effetti dissimili, in termini di qualità dell'ordine sistemico, rispetto a quanto avviene nei sistemi multipolari e bipolari. L'analisi del livello di concentrazione del potere sistemico, inoltre, conferma come l'esistenza di una potenza marittima predominante che è anche l'unico polo del sistema, scoraggi qualsiasi tentativo di bilanciamento. A partire dal 1990, infatti, il livello di concentrazione sistemico

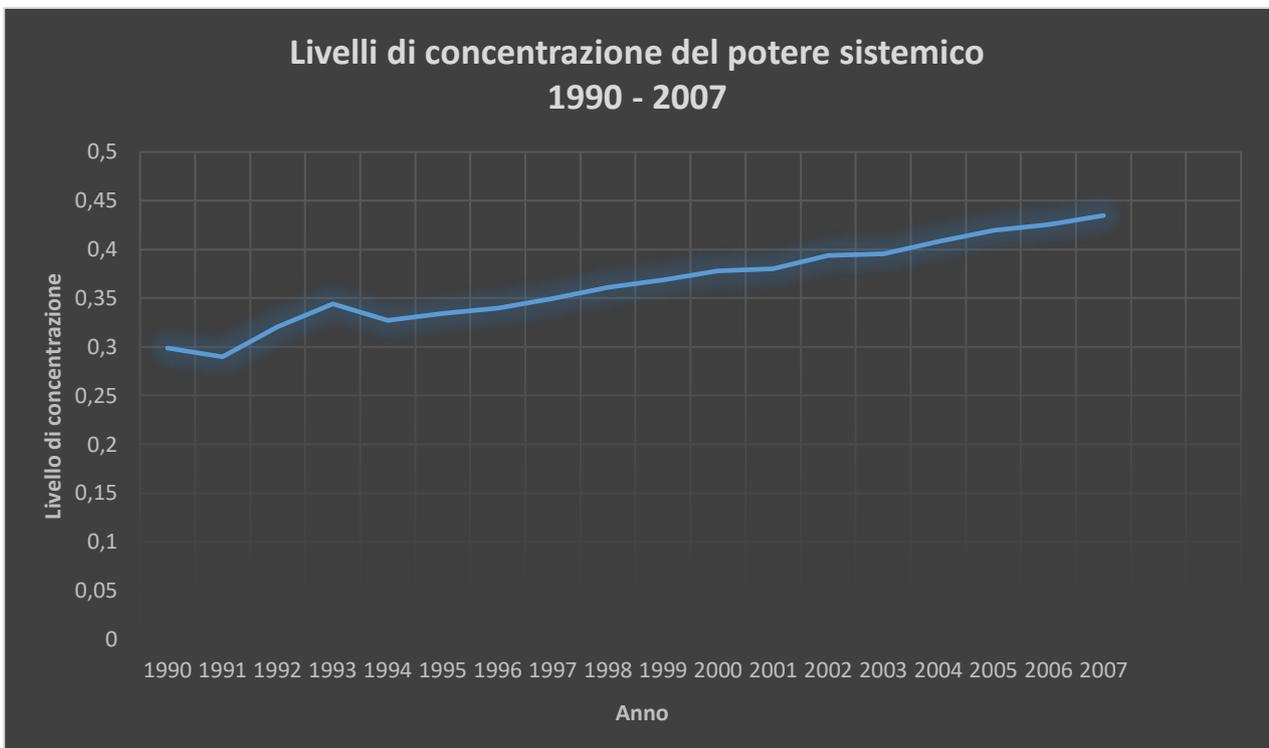


Figura 1 Livelli di concentrazione del potere sistemico, sistema unipolare

del potere ha conosciuto una costante progressione, fino ad attestarsi su valori precedentemente sconosciuti.

Come visto nei capitoli precedenti, a livello sistemico può esistere una dimensione processuale egemonica nel momento in cui uno dei poli sia una potenza marittima. Tuttavia, una struttura sistemica non unipolare continua a condizionare le scelte e le strategie dei poli per quanto riguarda i loro tentativi di definire a proprio vantaggio l'ordine sistemico. Il sistema multipolare del Concerto d'Europa, e così il sistema bipolare della Guerra Fredda durante la prima e l'ultima fase, furono caratterizzati dall'egemonia politica britannica e statunitense, in corrispondenza di livelli di concentrazione del potere a loro particolarmente favorevoli. Tuttavia, entrambe le potenze furono costrette ad adeguare la propria azione internazionale in funzione dei condizionamenti strutturali derivanti da una distribuzione non unipolare delle capacità. Per la Gran Bretagna, l'impegno fondamentale fu quello della creazione di un ordine continentale stabile, attraverso il contemperamento dei vari interessi territoriali delle altre potenze europee. Per gli Stati Uniti, similmente, l'obiettivo principale era la creazione di un ordine sistemico favorevole al perseguimento dei propri interessi strategici, facendo tuttavia attenzione a non ledere eccessivamente gli interessi strategici sovietici, quale sarebbe stato il caso, ad esempio, di un'ingerenza entro la sfera d'influenza di questi ultimi. In definitiva, nei sistemi multipolari e bipolari, l'ordine sistemico è il prodotto contemporaneo dei condizionamenti strutturali e delle interazioni tra le unità che, attraverso un processo di competizione, tentano di definire a proprio vantaggio l'ambiente in cui agiscono.

## Capitolo IV

Nell'attuale sistema unipolare, diversamente, il polo è libero di definire il suo ordine sistemico, in base ai suoi specifici interessi ed attraverso le strategie che questi reputa più adeguate<sup>5</sup>. Questa differenza è importante in quanto consente di distinguere tra effetti strutturali ed effetti sistemici. Nel caso di un sistema unipolare, i fattori strutturali determinano tanto la condizione di libertà del polo dai condizionamenti strutturali quanto l'assenza di bilanciamento nei suoi confronti. Gli effetti sistemici, al contrario, emergono direttamente dall'interazione interstatale ed assumono la forma di effetti inattesi e non lineari (Jervis, 1997), la cui intensità è determinata direttamente dal comportamento strategico del polo e non dai condizionamenti strutturali.

Tutto ciò implica che, in un sistema unipolare, esistono un livello di interazione globale, che attiene alle interazioni tra il polo del sistema e il resto degli attori, ed un livello di interazione regionale, che attiene alle interazioni tra gli Stati secondari in regioni omogenee o contigue. In particolare, mentre la Teoria dell'equilibrio di potenza tradizionalmente intesa può essere in grado di fornire un'interpretazione coerente delle dinamiche che si producono al livello di interazione regionale o inter-regionale, questa non è in grado, così come è formulata, di dare conto della più ampia dinamica globale che si produce in un sistema unipolare.

Tutte queste considerazioni non sembrano in contrasto con la situazione che caratterizza l'attuale sistema unipolare.

Ad oggi, non esiste o, almeno, non è identificabile con certezza l'emergere di una coalizione di bilanciamento e tantomeno un tentativo di bilanciamento interno contro la preponderanza di capacità degli Stati Uniti. Al contrario, è possibile osservare una tendenza alla cooperazione con gli Stati Uniti, da parte di quegli Stati che hanno accettato di aderire all'Ordine Internazionale Liberale di matrice statunitense (Ikenberry 2001, 2011).

Ancora oggi, gli Stati Uniti godono di una quota sproporzionata di capacità militari, in relazione agli Stati secondari. Non da ultimo, è fondamentale rilevare come gli Stati Uniti, ancora oggi, siano l'unica nazione al mondo in grado di proiettare la propria potenza militare su scala globale.

Una volta identificate e definite le caratteristiche strutturali del sistema unipolare, si può procedere alla valutazione di quali siano le dinamiche che ne caratterizzano il suo funzionamento e, più in generale, di quali siano i fattori che consentono di valutarne la stabilità o l'instabilità.

---

<sup>5</sup> Capovolgendo la logica di Waltz, è possibile affermare che in un sistema unipolare, il polo possiede *"interessi globali che può soddisfare da solo, anche se la collaborazione è spesso desiderabile"* (Waltz, 1964:888).

## Stabile o instabile: il sistema unipolare ed il realismo

Gran parte della confusione che caratterizza il paradigma realista nel suo approccio allo studio della politica unipolare è generata dalla circostanza che, contrariamente alle aspettative, la trasformazione strutturale da sistema bipolare ad unipolare sia avvenuta accidentalmente, e non in seguito ad un conflitto di portata sistemica (Brooks and Wohlforth, 2008:35). Tale circostanza ha un impatto decisivo sulla logica e sulle aspettative della Teoria dell'equilibrio di potenza, parzialmente condivise dalla HST, relativamente alla ricorrenza della dinamica di bilanciamento. Al giorno d'oggi, non è possibile osservare una dinamica di bilanciamento propriamente intesa nei confronti degli Stati Uniti, e gli unici episodi osservabili in tal senso sono quelli costituiti dalla variante del *soft balancing*, che tuttavia si colloca più agevolmente nell'ambito della diplomazia che non in quello della politica di potenza, e di certo non in quello delle politiche di sicurezza. Al contrario, è possibile assistere ad una generalizzata dinamica di *flocking*<sup>6</sup>, di allineamento incondizionato al polo, fatto questo che ha spinto molti studiosi ad interrogarsi sulla possibilità che i meccanismi fondamentali di funzionamento della Politica Internazionale, per come erano stati formalizzati nelle prime teorie sistemiche degli anni '50 e '60 del secolo scorso, abbiano subito un qualche tipo di trasformazione.

Ad oggi, manca ancora una teoria organica del funzionamento del sistema unipolare (Monteiro, 2011), e la maggior parte degli sforzi sono rivolti ad indagare come una struttura unipolare influenzi le dinamiche di interazione interstatale e, in particolare, se tale struttura determini una condizione di stabilità o instabilità sistemica.

E' importante precisare che il ragionamento sulla stabilità si riferisce esclusivamente alla durezza di una distribuzione unipolare delle capacità, e non anche al grado di pacificità di un sistema unipolare. In passato, infatti, i due concetti sono stati spesso riuniti sotto il medesimo concetto di stabilità, senza tenere conto dell'evidenza empirica che un sistema stabile poteva anche essere altamente incline all'utilizzo della forza armata, che non necessariamente avrebbe condotto allo scoppio di un conflitto di portata sistemica.

Il ragionamento sulla stabilità o instabilità di un ipotetico sistema unipolare affonda le sue radici, in maniera embrionale, nel lavoro di Waltz. Sulla scorta del suo apprezzamento per la stabilità dei sistemi bipolari e l'instabilità di quelli multipolari (Waltz, 1964; 1979), Waltz si confrontò con la

---

<sup>6</sup> Per un ulteriore approfondimento riferirsi a Birthe Hansen (2011).

## Capitolo IV

struttura del sistema unipolare, che lui stesso definì dapprima altamente instabile (Waltz, 1993), per poi ammorbidire la sua posizione al riguardo (Waltz, 2000).

Nel suo lavoro, identifica la principale causa di instabilità del sistema unipolare nella specifica struttura sistemica che lo contraddistingue. Una distribuzione unipolare di capacità, infatti, presuppone uno squilibrio di potenza di fronte al quale nessuno Stato diverso dal polo rimarrà inerte. Rispetto alla relativa sicurezza con cui Waltz preconizzava la brevità del momento unipolare subito dopo la scomparsa del sistema bipolare, la sua posizione andò via via ammorbidendosi negli anni successivi. In *“Structural Realism After the Cold War”*, viene riaffermata l'utilità teorica del realismo, con il suo bagaglio metodologico, e la realtà del sistema unipolare viene vagliata criticamente alla luce delle teorie liberali e istituzionaliste, secondo le quali la stabilità del sistema unipolare è da imputarsi ora alla diffusione dei regimi democratici, ora al ruolo svolto dalle istituzioni nella dinamica di interazione inter-statale. Tuttavia, tanto la democrazia come forma di governo, quanto le istituzioni intese come regimi internazionali fondati sul multilateralismo, rimangono dei fenomeni che non possono essere spiegati, secondo Waltz, se non a partire dalle diseguaglianze che contraddistinguono gli Stati. Quanto e in quale misura queste diseguaglianze pesino nell'incentivare strategie di bilanciamento, sostiene Waltz, dipenderà in prima istanza dal tipo di strategie messe in atto dal polo. Tuttavia, continua, queste strategie non potranno essere eternamente messe in pratica in maniera tale da neutralizzare la tendenza sistemica di fondo al bilanciamento, dal momento che gli Stati sono sempre ed in primo luogo preoccupati di realizzare guadagni relativi, e non assoluti, e che le decisioni in tal senso sono assunte considerando gli scenari futuri, e non quelli presenti (Waltz, 2000: 39-41).

Un ragionamento simile a quello di Waltz venne portato avanti da Charles Krauthammer (1990/1991: 23), secondo il quale ciò che lui definiva *“Il momento unipolare”* sarebbe stato una breve parentesi, chiusa dall'inevitabile emersione di nuove grandi potenze che avrebbero bilanciato gli Stati Uniti d'America.

Una voce dissonante, a sostegno della durevolezza di una distribuzione unipolare di capacità, fu quella di Wohlforth (1999). In *“The Stability of a Unipolar World”*, egli sosteneva che il sistema unipolare avrebbe goduto di lunga vita: la particolare concentrazione di potere favorevole agli Stati Uniti, infatti, crea disincentivi per gli altri Stati ad impegnarsi in una politica di bilanciamento rivolta contro di essi. Secondo Wohlforth, *“per molti decenni nessuno Stato sarà in grado di eguagliare gli Stati Uniti per quel che riguarda qualsiasi dimensione del potere”* (ibid., 8). Da come si evince,

secondo l'autore, la stabilità del sistema unipolare sarebbe collegata alla specifica concentrazione di potere che lo contraddistingue. In aggiunta al suo ragionamento relativo alle determinanti della stabilità del sistema unipolare, Wohlforth afferma altresì che, oltre ad essere stabile, un sistema unipolare è caratterizzato da un alto grado di pacificità. Questo è dovuto, sostiene, al fatto che *“la specifica distribuzione di capacità genera incentivi alla cooperazione”* (Ibid., 38, mia traduzione). Il potere preponderante degli Stati Uniti, nella visione di Wohlforth, inibisce qualsiasi tipo di rivalità egemonica e offre agli Stati Uniti la possibilità di gestire la sicurezza globale, limitando la competizione tra grandi potenze (Ibid., 7-8).

La linea argomentativa di Wohlforth è anche quella che caratterizza molti studi, ricadenti nell'alveo dell'approccio “primatista”, secondo la quale una marcata preponderanza di capacità materiali ha l'effetto diretto di inibire, se non di neutralizzare, la tendenza sistemica al bilanciamento teorizzata dalla Teoria dell'equilibrio di potenza.

Come visto, tuttavia, esistono anche approcci declinisti, secondo i quali il potere Statunitense entrerà presto in una fase discendente che porterà, nel migliore dei casi, ad un ritorno del multipolarismo (Layne, 1993) e, nel peggiore, al caos globale (Kupchan, 2012).

Da un altro punto di vista, la questione se il sistema unipolare sia più o meno pacifico ha ricevuto relativamente scarsa attenzione, sebbene ci siano evidenze di fondo a sostegno del fatto che, nonostante si stia rivelando durevole, esso non sia affatto pacifico.

Come è stato evidenziato da Monteiro (2011: 18), il sistema unipolare non è pacifico, dal momento che in ventidue anni di distribuzione unipolare delle capacità, il polo è stato coinvolto in guerre per 13 anni, che rappresenta il 59% del tempo totale, rispetto al 16% del sistema bipolare ed al 18% di quello multipolare. Il dato dimostra che le determinanti della durevolezza e della pacificità sono fondamentalmente diverse, e che la stabilità di un sistema, in senso stretto, si riferisce esclusivamente alla sua durevolezza.

L'argomento secondo il quale un alto livello di concentrazione sistemica del potere inibisce la tendenza al bilanciamento è anche la tesi di fondo di questo lavoro. Tuttavia, l'analisi qui condotta prende le mosse a partire da un punto di vista diverso da quello tradizionalmente utilizzato dal realismo strutturale. Per come vengono intesi qui gli effetti della concentrazione del potere, in un sistema caratterizzato da un alto livello di concentrazione del potere, la struttura sistemica svolge un ruolo fondamentale nel determinare l'orientamento di fondo degli attori. Secondo questo

## Capitolo IV

approccio, il sistema unipolare può essere considerato stabile non perché il potere preponderante di uno Stato genera una dinamica di *flocking* nei suoi confronti, bensì in quanto una struttura simile del potere internazionale genera incentivi che inducono gli altri attori a modificare le proprie motivazioni in favore del mantenimento dello status-quo sistemico. Dinamiche quali il *flocking* o l'assenza di bilanciamento non sono altro che conseguenze prodotte da tali motivazioni, e non sono legate alle strategie messe in atto dal polo che, in una certa misura, subisce lo stesso tipo di influssi strutturali.

Questo avviene per due ragioni. Per quanto riguarda il polo, una struttura di potere concentrata come quella unipolare genera incentivi alla preservazione di una tale posizione di predominio all'interno del sistema. Come discusso in precedenza, un potere soverchiante come quello di cui godono gli Stati Uniti, libera uno Stato dalle costrizioni strutturali tipiche di una competizione tra grandi potenze, consentendogli di perseguire i propri interessi senza limiti di rilievo a livello globale. Come evidenziato da Layne, *“Un potere egemonico stabilisce le regole e le norme dell'ordine internazionale, ed agisce allo scopo di promuovere la sicurezza e la stabilità del sistema”* (Layne, 2004:113, mia traduzione).

La condizione del polo è quella di un *“gigante liberato dalle catene”* (Joffe, 2003, mia traduzione). Una distribuzione unipolare delle capacità definisce, da sola, le condizioni per le quali il polo può preservare la propria posizione: escludendo qualsiasi fonte di minaccia alla sua supremazia nel sistema, gli consente di agire costantemente in supporto dei suoi interessi. Il polo potrà agire liberamente entro i limiti della preservazione del sistema e, di conseguenza, questa si configurerà come un'azione preventiva, declinata in termini sia difensivi che offensivi, in funzione della portata degli obiettivi da soddisfare. La condizione del polo all'interno del sistema fa sì che le preoccupazioni relative alla sua sicurezza siano declinate in termini diversi dalla mera sopravvivenza, consentendogli di fissare i propri obiettivi a livelli più alti (Waltz, 1979:126).

Dopo l'11 Settembre 2001, ad esempio, gli Stati Uniti svilupparono la percezione che l'azione internazionale e domestica di Al-Qaeda avrebbe potuto compromettere la loro posizione all'interno del sistema. La campagna militare condotta contro l'Afghanistan e l'Iraq per rovesciarne i regimi, considerati ostili agli Stati Uniti, serviva allo scopo dichiarato di rimuovere le fonti di instabilità del sistema internazionale e di preservare lo status-quo sistemico. L'intenzione finale degli Stati Uniti, così come dichiarato nel caso dell'Iraq, era quella di *“riallineare”* il paese e ridimensionarne il potere relativo attraverso l'insediamento di un governo collaborativo a Baghdad, oltre all'obiettivo

## Capitolo IV

strategico di porre fine al presunto programma di sviluppo di armi di distruzione di massa (Freedman, 2004).

Nel caso della guerra all'Iraq, si è trattato di una strategia offensiva adottata sulla base di motivazioni orientate al mantenimento dello status-quo, ma contemporaneamente esistono casi di strategie difensive concepite per conseguire il medesimo obiettivo. Uno degli esempi più celebri è quello della lunga e continua battaglia con la Cina sulle questioni economiche e finanziarie, che gravita, tra le altre questioni, intorno al tema principale della guerra valutaria tra dollaro e yuan. Il fatto che la Cina parli del proprio sviluppo economico in termini di crescita pacifica, è considerato dagli Stati Uniti come un chiaro tentativo da parte cinese di agganciare la crescita industriale ed economica al parallelo sviluppo delle capacità latenti che costituiscono la base del potere militare (Bijian, 2005). Questo costituirebbe una chiara minaccia per gli interessi americani, in quanto minerebbe alla base la posizione di polo del sistema occupata dagli Stati Uniti. Tra gli episodi più recenti, è anche possibile citare l'aspro confronto diplomatico e politico in corso con la Federazione Russa, da quando quest'ultima ha assunto una postura decisamente più assertiva riguardo alla crisi ucraina e, di riflesso, nella crisi siriana. L'eventualità di un consolidamento di un ruolo di questo tipo per la Russia in Medio Oriente ha allarmato le autorità Americane, dal momento che la regione è considerata di interesse nazionale vitale, ed una accresciuta influenza russa entrerebbe naturalmente in contrasto con la preservazione di tale interesse.

Una logica di questo tipo interessa anche gli Stati secondari, sia che si tratti di potenze maggiori o minori. Essi sperimentano lo stesso tipo di incentivi strutturali a favore della preservazione dello status-quo sistemico, anche se, rispetto al polo, si collocano in una posizione diversa nella struttura di potere internazionale. Questa posizione, decisamente più scomoda, mette gli Stati secondari in condizione di valutare positivamente il mantenimento dello status-quo per ragioni direttamente correlate alla propria sopravvivenza. Qualsiasi sforzo orientato al conseguimento di un mutamento sistemico, oltre ad essere troppo costoso, si potrebbe rivelare addirittura fatale nel momento in cui il polo dovesse interpretarlo come un tentativo di mettere in discussione la sua posizione nella struttura di potere internazionale. Un comportamento di questo tipo avrebbe l'effetto, quasi certo, di scatenare una reazione del polo. Per gli Stati secondari, la distanza tra "ciò che desiderano" e "ciò che sono in grado di fare" è particolarmente ampia e la migliore opzione è quella di preservare la propria posizione all'interno della struttura di potere attraverso la preservazione del sistema stesso. Anche se dovessero preferire un cambiamento di sistema, questo comporterebbe l'assunzione di

costi e responsabilità nella transizione molto al di sopra delle loro reali capacità, e il cui risultato finale sarebbe altamente incerto. Il loro orientamento alla preservazione dello status quo è, quindi, indotto da specifici incentivi strutturali che modificano direttamente le loro motivazioni di base in favore della preservazione del sistema. Possono esistere situazioni nella quali gli Stati secondari agiscono da soli per preservare la propria posizione nella struttura di potere internazionale, esattamente come accade per il polo, attraverso l'adozione di strategie offensive o difensive, in funzione del grado della minaccia che si trovano a fronteggiare. Per gli Stati secondari, anche in un sistema unipolare, la logica di fondo della teoria dell'equilibrio di potenza è ancora valida: rispetto al polo sono Stati secondari, ma nelle loro regioni restano attori dotati di capacità relativamente simili.

Sebbene una politica di bilanciamento sia realisticamente impossibile per gli Stati secondari, essi saranno ancor meno incentivati a ricorrere al "band wagoning". Adottare una strategia di questo tipo con il polo, in una struttura di potere concentrata come quella unipolare, implicherebbe un impegno ad adeguare le proprie capacità militari in relazione agli standard del polo, un'eventualità questa che riprodurrebbe le problematiche intrinseche di una politica di bilanciamento. Il *band-wagoning*, che alcuni analisti considerano come una alternativa al bilanciamento (Wohlforth, 1998; Gilpin, 1981; Keohane and Nye, 1977), si può rivelare anche controproducente per gli interessi degli Stati secondari, considerato che una strategia di questo tipo avrebbe l'effetto di subordinare i loro interessi strategici a quelli del polo, diminuendo sensibilmente il loro livello di autonomia.

Lo stesso vale per il polo. Dal momento che il suo interesse primario è focalizzato sulla preservazione dello status quo sistemico e che, in un sistema unipolare, non sperimenta alcun tipo di minaccia diretta alla propria sopravvivenza, consentire ad uno Stato di attuare una strategia di *band wagoning* comporterebbe la possibilità di rimanere coinvolto in dispute territoriali regionali che vanno al di là dei suoi interessi strategici. In una struttura di potere concentrato, il polo sarà meno propenso a vincolarsi in procedure ed impegni multilaterali, dato che questo diminuirebbe sensibilmente la sua libertà d'azione nel perseguimento degli interessi strategici. Durante il primo mese della Presidenza Bush Jr., ad esempio, la nuova amministrazione procedette ad una profonda revisione degli impegni internazionali. Nel corso di quel mese, l'Amministrazione denunciò il trattato ABM con la Russia, "revocò" la firma dallo Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale, ripudiò il protocollo di Kyoto, bloccò un protocollo di verifica della Convenzione sulle Armi Biologiche, si oppose ad una proposta delle Nazioni Unite per la riduzione del traffico illegale di piccole armi ed

armi leggere e, infine, riconfermò la decisione del Senato del 1999 a proposito della bocciatura del *Comprehensive Test Ban Treaty* (Patrick, 2012).

La giustificazione di fondo per questo atteggiamento è sintetizzata dalla massima, già adottata dall'Amministrazione Clinton, "*multilateral when we can, unilateral when we must*".

## **Polarità, concentrazione e bilanciatori d'oltremare: oltre il bilanciamento tradizionale**

Il sistema unipolare contemporaneo, oltre che per la presenza di un unico polo, si caratterizza altresì per la particolare posizione geografica di quest'ultimo. In questo senso, è possibile considerare il sistema attuale come un sistema marittimo, contrapposto ai sistemi continentali che tradizionalmente hanno costituito l'oggetto di studio dei teorici delle Relazioni Internazionali. La differenza fondamentale tra i due tipi di sistemi risiede essenzialmente nella localizzazione geografica della potenza o delle potenze predominanti e nella maniera in cui tale localizzazione determina la scala delle minacce da essi percepite. Un sistema multipolare come quello del Concerto d'Europa era caratterizzato dalla presenza di una potenza marittima quale la Gran Bretagna, ma la sua condizione strutturale di multipolarità ancorava le dinamiche sistemiche alla logica dell'equilibrio di potenza nella misura in cui la stabilità sistemica dipendeva dal temperamento necessario degli interessi, definiti in termini territoriali, dei poli diversi dalla Gran Bretagna. Mentre la Gran Bretagna non costituiva una seria minaccia per gli Stati europei e per la Russia, principalmente a causa della sua posizione geografica, la logica di potenza che caratterizzava le relazioni di quest'ultimo gruppo di Stati costituiva una seria minaccia per gli interessi britannici, nella misura in cui il mancato temperamento di questi interessi avrebbe innescato una spirale di violenza in grado di trascinare il Continente in un nuovo conflitto sistemico. Il sistema era stabile a causa della particolare concentrazione di potere favorevole alla Gran Bretagna, ma la sua condizione di multipolarità costringeva nondimeno la Gran Bretagna a vincolare le proprie politiche di sicurezza alle esigenze di sicurezza degli altri poli del sistema.

Il bipolarismo della Guerra Fredda era caratterizzato dall'esistenza di due poli, la cui geopolitica era profondamente complessa e diversa. Mentre l'Unione Sovietica concepiva la propria politica di

## Capitolo IV

sicurezza in funzione del consolidamento dei propri confini esterni, utilizzando come strumento principale l'estensione delle proprie sfere d'influenza ad Sud-Est e ad Ovest, gli Stati Uniti sviluppavano la propria politica di sicurezza su direttrici diverse da quelle della difesa dell'integrità territoriale, impegnandosi nella costruzione ed estensione di sfere d'influenza globali e, precisamente, estese alle aree del mondo considerate di interesse vitale per il mantenimento della propria supremazia economica e commerciale.

Ognuno dei due poli, in funzione della propria posizione geografica, generava e percepiva minacce completamente differenti e, congiuntamente alla polarità del sistema ed alla variazione dei livelli di concentrazione del potere, questo fatto contribuì in maniera determinante ad influenzare la dinamica sistemica della Guerra Fredda.

L'attuale sistema unipolare, strutturalmente unico a causa dell'esistenza di un unico polo si contraddistingue per il fatto che quell'unico polo è anche una potenza marittima. E' questa una caratteristica fondamentale nell'analisi della dinamica unipolare, dal momento che la posizione geografica svolge un ruolo determinante nel definire tanto l'agenda degli obiettivi dell'attore principale, quanto la gradazione e la qualità delle minacce che essa genera nei confronti degli Stati secondari.

In letteratura è possibile rintracciare due teorie distinte che assumono l'elemento geografico come centrale.

Una è la già citata teoria dell'equilibrio delle minacce (Walt, 1985), che si presenta come un'estensione della teoria dell'equilibrio di potenza di matrice Waltziana. Secondo Stephen Walt, gli Stati non bilanciano in primo luogo contro il potere, bensì contro le minacce. Le minacce, nella visione di Walt, sono generate dall'interazione di quattro fattori, tra i quali la prossimità geografica sembra svolgere il ruolo più importante come "generatore di minacce" per gli Stati. Come Walt osserva, *"Gli Stati [...] si allineano anche per rispondere alle minacce poste da un potere prossimo geograficamente. Considerato che la capacità di proiezione del potere diminuisce all'aumentare delle distanze, gli Stati vicini costituiscono una minaccia più immediata di quanto non sia quella posta da Stati lontani"* (Walt,1985 :10, mia traduzione).

La logica sottostante alla teoria dell'equilibrio delle minacce è che la politiche di bilanciamento o *band wagoning* eventualmente adottate dagli Stati sono un prodotto della loro maggiore o minore prossimità geografica, in combinazione con gli altri tre fattori delle capacità offensive, delle

intenzioni aggressive e del potere aggregato. Nonostante sia impossibile, nel ragionamento di Walt, determinare quale dei quattro fattori goda di una priorità causale nel determinare l'origine di una minaccia (Gause, 2003/4), essa inserisce un livello di ragionamento che interrompe la continuità meccanicistica della teoria dell'equilibrio di potenza, tentando di approfondire il nesso esistente tra potere, minacce e politiche di sicurezza. La teoria di Walt, in primo luogo, è orientata all'incorporazione di una qualche forma di *agency* degli attori in grado di spiegare quando una politica di sicurezza è preferita ad un'altra, e non anche alla ridefinizione delle ipotesi di fondo relative al bilanciamento ed al *band-wagoning*. Sebbene la teoria presenti alcune debolezze, Walt ha il merito di avere evidenziato che non sempre il bilanciamento o il *band-wagoning* sono politiche di sicurezza adottate in risposta al potere.

La seconda teoria che include l'elemento geografico nell'analisi è quella di John Mearsheimer.

Nella sua variante "offensiva" del realismo, Mearsheimer (2001) introduce il concetto di *off-shore balancer*, o bilanciatore d'oltremare, per dimostrare come la posizione insulare di una potenza dominante generi per essa contemporaneamente vantaggi e svantaggi. Una potenza insulare trae benefici dalla sua posizione geografica perché gli altri Stati non la percepiscono come una minaccia diretta alla loro sicurezza e, al contrario, tenderanno a ricercarne il supporto. Allo stesso tempo, esattamente la condizione d'insularità scoraggerà questa stessa potenza a perseguire progetti di egemonia globale, a causa del potere frenante dell'acqua. Come largamente riconosciuto, la teoria di Mearsheimer si fonda sull'assunto di Stati dotati di preferenze orientate alla massimizzazione del potere. Il quadro che ne risulta è quello di un ambiente internazionale estremamente conflittuale, in cui le minacce sono sempre endogene al potere e nel quale gli Stati si comportano di conseguenza. Il fattore geografico, sebbene non di rango strutturale, attenua la competizione tra Grandi Potenze, prevenendo la formazione di alleanze di bilanciamento o il verificarsi di episodi di bilanciamento interno rivolti contro il bilanciatore d'oltremare, pur ammettendo che, a livello regionale, questa dinamica rimane operativa.

Le teorie di Walt e Mearsheimer accendono i riflettori, da una prospettiva realista, su una riconosciuta debolezza del ragionamento realista e neorealista. L'ipotesi che gli Stati bilancino sempre e comunque contro il potere e che questa tendenza spieghi la ricorrente formazione di equilibri di potenza sistemici è il prodotto diretto di una distorsione analitica nello studio della politica internazionale, ed in particolare legata all'eccessiva focalizzazione sullo studio dei sistemi continentali europei. Questo punto è stato evidenziato in Levy e Thompson (2009). Essi osservano

che *“E’ difficilmente una coincidenza che quando i teorici dell’equilibrio di potenza parlano di bilanciamento contro una minaccia egemonica, gli esempi storici cui normalmente si riferiscono sono quelli delle coalizioni europee formatesi contro il potere militare continentale degli Asburgo sotto Carlo V all’inizio del XVI secolo, di Filippo II alla fine del secolo, e la potenza combinata di Spagna e Austria durante la Guerra dei Trent’anni; contro la Francia sotto Luigi XIV e Napoleone; e ancora contro la Germania sotto Guglielmo II e poi Hitler”* (Ibid., 14, mia traduzione). Le teorie dell’equilibrio di potenza, in generale, elaborano le proprie ipotesi con riferimento ai sistemi omogenei costituiti da potenze continentali, le cui preoccupazioni relative alla sicurezza vengono declinate in termini di minacce alla loro integrità territoriale. Raramente il ragionamento è spinto oltre questo limite, chiedendosi per quale motivo in sistemi internazionali marittimi come quello della Gran Bretagna nel XIX secolo o l’attuale sistema unipolare, con gli Stati Uniti nella condizione di unico polo dotato di una potenza marittima considerevole, non si formano coalizioni di bilanciamento e tantomeno è possibile osservare chiaramente dinamiche di bilanciamento interno. La risposta a questa domanda è che in sistemi marittimi nei quali una potenza marittima si qualifica come polo, il bilanciamento non ricorre perché le minacce generate da una potenza marittima sono qualitativamente diverse da quelle generate da una potenza continentale.

Lo Stato, come gli Stati Uniti, che assurge al rango di potenza marittima, sarà molto probabilmente al vertice della struttura di potere internazionale. Una simile affermazione non è azzardata, dal momento che un potere marittimo implica la possibilità di avere un raggio d’azione globale per la tutela di specifici interessi, che nel caso concreto sono definiti in termini di esercizio dell’influenza economica e commerciali sui territori continentali. Al contrario, le potenze continentali sperimentano livelli di capacità sensibilmente più bassi se comparati alle potenze marittime, ed i loro interessi di sicurezza sono generalmente definiti in termini di integrità territoriale ed espansione territoriale, in funzione delle circostanze contingenti. Ne segue che un sistema internazionale al cui interno è presente una potenza marittima sarà caratterizzato da livelli di concentrazione del potere molto più alti rispetto a sistemi di altro tipo popolati soltanto da potenze continentali. La diversa natura delle minacce poste dalle potenze marittime e dalle potenze continentali contribuisce in maniera determinante a spiegare per quale motivo non si formino coalizioni di bilanciamento e per quale motivo sarà possibile assistere ad una tendenza cooperativa diffusa con la potenza marittima.

## Capitolo IV

Nel sistema unipolare, in definitiva, sembra che la politica di sicurezza degli Stati sia meno legata alle esigenze di preservazione dell'integrità territoriale, contrariamente a quanto avviene in altro tipo di sistemi. L'estrema concentrazione di potere favorevole agli Stati Uniti, unitamente alla loro posizione geografica, contribuiscono contemporaneamente a scoraggiare qualsiasi tentativo di bilanciamento nei loro confronti e ad attenuare il grado delle minacce percepite da parte degli attori secondari. In questo senso, dunque, la percezione della minaccia gioca un ruolo fondamentale nello spiegare per quale motivo gli attori secondari, fino a questo momento, non si siano preoccupati di perseguire una politica di bilanciamento effettiva degli Stati Uniti: la generale stabilità sistemica assicurata dall'estrema concentrazione di potere e l'isolamento geografico degli Stati Uniti rendono il bilanciamento una politica superflua, oltre che insostenibile.

Di conseguenza, la sicurezza assume una caratterizzazione multi-dimensionale, nel senso che, a livello globale, gli Stati agganciano la propria sicurezza a tutta una serie di valori considerati di interesse vitale. Nella sua definizione di sicurezza, David Baldwin (1997) sottolinea questa proprietà, evidenziando inoltre che *“sebbene le dimensioni della sicurezza possano essere specificate in maniera ampia, l'utilità del concetto non aumenta necessariamente una volta che tale specificazione abbia avuto luogo”* (Ibid, 17, mia traduzione).

La sicurezza aiuta a definire le strategie comportamentali a partire dalle minacce esterne. Se queste sono percepite in maniera diversa dalla tradizionale minaccia all'integrità territoriale, a partire dalla quale viene teorizzata la dinamica di bilanciamento interno ed esterno, questo comporta, da parte degli Stati, l'adozione di strategie diverse dal bilanciamento nella conduzione delle proprie relazioni interstatali. Il *soft balancing* (Pape, 2005) fa parte di questo diverso insieme di strategie comportamentali, teorizzato nel tentativo di fornire una spiegazione dell'assenza di bilanciamento tradizionale, inteso in termini puramente militari, e per spiegare come in un sistema di potere estremamente concentrato come quello unipolare gli Stati rispondano alla tendenza sistemica al bilanciamento. In realtà, il *soft balancing* appare difficilmente assimilabile al tradizionale bilanciamento, in quanto è caratterizzato dal ricorso a strategie prevalentemente diplomatiche e politiche adottate allo scopo di scoraggiare, ma non contrastare *tout-court*, l'adozione di determinate strategie da parte del polo. Inoltre, è privo di qualsiasi connotazione militare. Il comportamento degli Stati europei durante la fase più acuta della guerra globale al terrore (GWOT), condotta tra il 2003 e il 2006 dagli Stati Uniti, fu interpretato come un esempio di *soft balancing* all'opera. A ben vedere, tuttavia, il cambiamento di strategia degli Stati Uniti con riguardo alla GWOT

fu legato più a valutazioni di carattere strategico, come i costi economici e politici derivanti da un impegno prolungato di questo tipo, che ad una reale efficacia della strategia di *soft balancing* adottata da quegli attori che consideravano l'unilateralismo statunitense una pratica indesiderabile.

Robert Art offre una definizione di *soft balancing* secondo la quale questo consiste nel “tentativo da parte di una nazione di contrastare il potere di un'altra nazione incrementando la propria forza fino al punto in cui questa sia almeno uguale, se non superiore, alla forza dell'altra nazione” (Art et al., 2006:183-184, mia traduzione).

Sulla stessa linea, Daniel Nexon ipotizza che gli Stati bilancino con comportamenti “mirati a ridurre la propria vulnerabilità alla sottomissione politica, o alla perdita di controllo su territori o interessi vitali, attraverso il miglioramento delle proprie capacità, il loro raggruppamento o attraverso la riduzione delle capacità di un attore minaccioso” (Nexon, 2009:344, mia traduzione).

Come emerge da questi orientamenti<sup>7</sup>, il *soft balancing* viene considerato una politica di sicurezza, ricompresa nell'ampia categoria del bilanciamento, e sostanzialmente diversa dalla strategia di bilanciamento militare come tradizionalmente concepita dal realismo (Waltz 1979; Elman, 2002; Schweller, 2004)

Una valutazione di questo tipo del *soft balancing* riposa su due proprietà fondamentali del bilanciamento, inteso come politica di sicurezza, che spesso non vengono tenute in dovuta considerazione.

In primo luogo, il bilanciamento attiene alla sfera puramente militare. Come il bilanciamento esterno si riferisce alla formazione di alleanze o coalizioni anti-egemoniche, intese come somma di capacità militari, il bilanciamento interno si riferisce esclusivamente alle politiche di riarmo, condotto da uno Stato conformemente alle proprie capacità latenti.

La necessità di spiegare da un lato l'esistenza di una tendenza sistemica al bilanciamento e, dall'altro, la non osservabilità di strategie di bilanciamento militare nel sistema unipolare fanno sì che, in molti casi, dinamiche assolutamente comuni quali i mezzi di pressione diplomatica o anche

---

<sup>7</sup> Esiste, inoltre, un tentativo di classificazione dei comportamenti di bilanciamento, che distingue tra bilanciamento positivo e negativo, discriminando in entrambi i casi tra bilanciamento militare e non militare. Le categorie che ne risultano sono quindi bilanciamento non militare negativo, bilanciamento militare negativo, bilanciamento non militare positivo, bilanciamento militare positivo. Dove la categoria del bilanciamento positivo coincide con la categoria classica di bilanciamento militare, quella di bilanciamento non negativo implica una strategia finalizzata alla compressione delle capacità dell'avversario. Per approfondimenti: Kai He (2008).

politiche di sviluppo economico implementate dai singoli Stati, vengano considerate come una qualche forma di bilanciamento. In realtà, per essere tale, il bilanciamento deve essere rivolto esplicitamente e direttamente al bilanciamento delle capacità militari del polo, producendo risultati in termini di guadagni relativi ed assoluti a favore di chi lo mette in pratica. Stante la materiale impossibilità che si presenta a qualsiasi Stato secondario di eguagliare le capacità militari del polo, nel sistema unipolare gli unici guadagni che possono essere realisticamente conseguiti sono quelli legati all'acquisizione di determinate capacità in grado di diminuire l'efficacia delle capacità detenute dal polo. Una strategia di questo tipo, sebbene non comporti il miglioramento della posizione di potere da parte di chi la mette in pratica, produce sicuramente una diminuzione della fungibilità del potere di cui il polo è dotato, realizzando di fatto un guadagno relativo nei confronti del polo (Martin, 2003).

In altri termini, in un sistema anarchico e concentrato come quello unipolare, l'assenza di minacce dirette all'integrità territoriale influisce direttamente sul modo in cui gli Stati secondari interpretano i propri interessi di sicurezza. L'assenza di una minaccia diretta ed immediata all'integrità territoriale, rende superflua l'adozione di politiche di bilanciamento in senso stretto, sia per l'impossibilità materiale di realizzarle con successo sia per l'assenza di una giustificazione concreta ad un impegno oneroso di questo tipo. Il contenuto della sicurezza, in un sistema unipolare, si allontana dalla dimensione puramente militare e vede gli Stati agganciare i propri interessi vitali alla difesa della propria autonomia politica, delle proprie prerogative economiche e dei valori politici che, ritengono, ne costituiscono il fondamento.

Definita in questo modo, quella del *soft balancing* può essere dunque considerata come una politica di quasi-bilanciamento, nella misura in cui vede gli Stati accostare la tutela di una o più dimensioni della propria sicurezza alla definizione di una strategia di bilanciamento. Rimane nondimeno una politica di bilanciamento ibrida, dal momento che pur contemplando un'istanza di tutela della sicurezza, non prevede implicitamente, e tantomeno esplicitamente, la dimensione militare connaturata ad una politica di bilanciamento tradizionale.

L'operatività di una strategia simile non è in contraddizione con l'ipotesi di fondo che, in sistemi di potere concentrati come quello unipolare, i condizionamenti strutturali generano incentivi alla cooperazione. Al contrario, l'assenza di una chiara ed esplicita strategia di bilanciamento in senso stretto, a livello globale, dimostra come gli incentivi strutturali esistenti all'interno del sistema unipolare vadano esattamente in direzione della cooperazione, che pure avviene nell'ambito di un

sistema anarchico in cui esiste ed opera una tendenza sistemica al bilanciamento. L'esistenza di strategie di sicurezza, parallelamente alla cooperazione, che si muovono in direzione della preservazione della sfera statale di autonomia ed indipendenza si spiega a partire dal mutamento delle circostanze in base alle quali gli Stati definiscono il contenuto dei propri interessi di sicurezza. Dove la cooperazione risulta la strategia ottimale per conseguire l'obiettivo fondamentale di mantenimento dello status quo, strategie alternative vengono adottate per conseguire guadagni relativi in aree specifiche attraverso la diminuzione dei vantaggi competitivi detenuti dal polo. L'adozione di tali strategie rimane legata, in maniera esclusiva, alla valutazione da parte degli Stati relativamente alla percezione del grado e della qualità delle minacce rivolte a specifiche sfere della loro sicurezza, e che rimangono slegate dalle precipue condizioni strutturali. In questo senso, in un sistema unipolare, le strategie diverse dalla cooperazione trovano la loro origine non al livello strutturale, bensì a quello sistemico, ed originano direttamente dalle valutazioni (corrette od errate) di ogni singolo attore relativamente a ciò che egli considera un proprio interesse vitale.

A questo proposito, è utile approfondire due aspetti della dinamica politica globale, relativamente alle relazioni Stati Uniti – Russia e Stati Uniti – Cina, che occupano gran parte del dibattito in letteratura.

Le relazioni tra questi tre paesi risultano essere caratterizzate da un generale trend cooperativo, con la sovrapposizione di episodi di frizione e contrasto più o meno marcati ai quali, tuttavia, non corrispondono strategie di bilanciamento puro.

I casi in oggetto costituiscono un banco di prova per il modello presentato in questo studio, dal momento che mettono in evidenza come gli effetti dei comportamenti cooperativi generati da una specifica struttura sistemica non sono superati, in intensità, dalle strategie di sicurezza adottate da ognuno degli Stati in funzione del grado di minaccia percepito nei confronti dei propri interessi vitali.

### ***Le relazioni Stati Uniti – Russia***

Le relazioni tra Stati Uniti e Russia sono, forse, il caso più complesso che si presenta all'interno del sistema unipolare. Da un lato, i due governi hanno conosciuto un nuovo corso delle loro relazioni in settori importanti e sensibili, quali quello della non proliferazione nucleare, della cooperazione economica e commerciale multilaterale e del contrasto al terrorismo internazionale, oltre ad una

## Capitolo IV

costante consultazione sugli scenari di crisi che si sono presentati nelle aree medio-orientali e caucasiche. Ciò nonostante, esiste un livello di tensione latente legato, in primo luogo, alla percezione della Russia come di una possibile minaccia, nel lungo periodo, agli interessi ed alla sicurezza degli Stati Uniti.

Nell'ambito delle relazioni Usa-Russia, infatti, è evidente come gli Stati Uniti continuino a percepire la Russia come un attore che costituisce, nonostante la sua debolezza intrinseca, una possibile minaccia alla propria sicurezza, in un futuro non troppo lontano.

Questa percezione della Russia sembra sorprendente, dal momento che l'eredità lasciata dal collasso dell'Unione Sovietica ha minato alle fondamenta le capacità russe di costituire una minaccia concreta per la sicurezza degli Stati Uniti. Dopo il 1990, Mosca ha conosciuto la peggiore depressione economica dai tempi della Seconda Guerra Mondiale, con una riduzione della metà del PIL e un drastico calo, pari all'80%, degli investimenti (Cohen, 2007).

Le forze armate russe subirono in maniera concreta gli effetti di una simile depressione, perdendo gran parte della loro capacità operativa e strategica, tanto in termini di capacità offensiva che di capacità di mobilitazione. Nel Dicembre 1994, nessuna divisione russa era in grado di operare al di sopra del 75% del livello autorizzato e circa il 70% di esse operava al 50% del livello autorizzato<sup>8</sup>.

Inoltre, la catena di comando delle forze armate risultava particolarmente indebolita, come testimoniato dalla dichiarazione del Ministro della Difesa Igor Rodionov, che nel Dicembre 1996 affermava: " *A causa della carenza cronica di fondi, le forze armate russe hanno raggiunto il limite oltre il quale potrebbero emergere processi indesiderabili e, anche, incontrollabili*" (Garnett, 1997:63, mia traduzione).

Questa situazione veniva apertamente riconosciuta anche dai vertici militari statunitensi, per i quali la Russia, nel breve e medio periodo, non costituiva alcun tipo di minaccia per la sicurezza nazionale.

Zbigniew Brzezinski, a questo proposito, osservava che la minaccia militare russa " *non è giustificata nel futuro prossimo dalle circostanze attuali, tantomeno dal peggior scenario possibile*" (Brzezinski, 1994).

---

<sup>88</sup> "The Military Mess in Russia", The Economist, 17 Dicembre 1994, p.50.

## Capitolo IV

Come emerge, tuttavia, dalle linee strategiche elaborate da Washington nel corso degli anni, la minaccia russa continua ad essere contemplata come un'eventualità plausibile, degna di attenzione, per tre ragioni fondamentali.

La prima è legata alla sostanziale robustezza del complesso militare-industriale russo, congiuntamente al possesso di un consistente arsenale nucleare di eredità sovietica. Nonostante la catastrofe politica, la Russia rimaneva in grado di esportare tecnologia militare, oltre che di produrla, e restava in possesso di particolari capacità nel campo degli armamenti chimici e batteriologici. Queste caratteristiche influenzavano in maniera decisiva la percezione del pericolo russo del Dipartimento della Difesa, che infatti nella prima versione finale della *"Defence Planning Guidance"*, parlava apertamente di una Russia dotata delle capacità per distruggere gli Stati Uniti (Tyler, 1992).

La seconda ragione alla base della percezione della minaccia russa è legata alla debolezza della catena di comando russa in relazione alla gestione e controllo del suo arsenale nucleare.

Come ben sintetizzato da Anthony Lake nel 1996, *"paradossalmente, i pericoli più grandi che ci troviamo a fronteggiare per la sicurezza ed il benessere dei nostri cittadini, derivano non dalla potenza dei nostri eventuali nemici, bensì dalla loro debolezza"* (Lake, 2000:189, mia traduzione).

A supporto della sua visione, Lake porta l'esempio della politica nucleare russa, focalizzata sullo sviluppo del nucleare tattico di corto raggio e sulla politica di mantenimento dello stato d'allerta su gran parte delle forze nucleari (Lake, 2000:183-184).

Un comportamento di questo tipo, afferma Lake, suscita particolare preoccupazione, in primo luogo perché sembra un tentativo di compensare la debolezza delle forze convenzionali attraverso l'implementazione ed il dislocamento di forze nucleari e, in secondo luogo, perché le ricadute che un atteggiamento simile potrebbe avere al livello regionale, con possibili dispute territoriali con membri Nato, produrrebbe effetti rovinosi a livello globale.

La terza ed ultima ragione della percezione negativa che gli Stati Uniti hanno della Russia è relativa al ruolo di quest'ultima in relazione alla sicurezza ed integrità territoriale dei paesi con essa confinanti e, in particolare, di quelli europei. Questa posizione è stata efficacemente sintetizzata dal Segretario di Stato Madeleine Albright, in carica dal 1997 al 2001, attraverso l'illustrazione della politica di allargamento Nato ai paesi dell'Europa Orientale. La *ratio* di un simile processo di allargamento, sebbene non dichiarata ufficialmente, risiedeva nella considerazione che nonostante le contingenti difficoltà economiche e politiche, la Russia assurgesse ancora, in maniera latente, al

rango di grande potenza. Secondo la Albright, *“Vogliamo che la democrazia Russa resti in vita; siamo ottimisti al riguardo. Ma non possiamo escludere l’eventualità che la Russia torni sui sentieri che ha percorso in passato. Impegnando la Russia e allargando la Nato, diamo alla Russia ogni incentivo per rafforzare il suo impegno alla conduzione di relazioni pacifiche con i suoi vicini, sbarrando la strada ad alternative decisamente più distruttive”* (Albright, 1997, mia traduzione).

Tutti questi elementi contribuiscono a definire il quadro entro il quale prendono forma le relazioni Russo-Americane. L’insieme delle iniziative condotte dagli Stati Uniti nei confronti della Russia possono essere spiegate a partire dal desiderio statunitense di preservare lo status quo sistemico. A dispetto di quanto si potrebbe intuitivamente pensare, la grande iniziativa strategica di allargamento della Nato è stata implementata allo scopo di realizzare un nuovo contenimento della Russia attraverso la costruzione di un cordone sanitario: si tratta di una strategia concepita allo scopo di conseguire un guadagno relativo sulla Russia prevenendo qualsiasi possibilità che questa, in un futuro, possa cambiare la propria attitudine nei confronti dei territori confinanti.

Esistono due posizioni relative all’espansione Nato in Europa dell’Est. Una fa riferimento al ruolo dell’ideologia liberale come forza dominante il processo di allargamento. L’altra, vede nel processo di allargamento uno strumento attraverso cui gli Stati Uniti hanno trovato il modo di acquisire ulteriore potere rispetto ad una debole ma minacciosa Russia.

Entrambi gli orientamenti, benché possano contenere degli elementi di verità, risultano deboli per quel che riguarda la logica interna del ragionamento.

Se il processo di allargamento della Nato fosse stato realmente implementato per sostenere, democrazia e la creazione di un’architettura istituzionale di supporto alle giovani democrazie di Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria, non si spiega allora per quale motivo tale processo di allargamento non sia stato esteso immediatamente anche a paesi come la Romania, l’Ucraina o la Russia stessa (Reiter, 2001). Inoltre, la Nato rimane in ogni caso l’Organizzazione sottostante il Trattato del Nord Atlantico, ed in nessun caso rappresenta un’istituzione internazionale di natura politica od economica in grado di svolgere il ruolo che emerge a partire dalla retorica politica a sostegno di questo processo di espansione (MccGwire, 1998; Mandelbaum, 1995).

La seconda giustificazione trova un ostacolo fondamentale quando si scontra con i costi economici e politici derivanti dall’allargamento. Il coinvolgimento dei paesi baltici, così come dei paesi dell’Europa orientale e centrale, ha comportato un dispendio considerevole in termini di risorse per

ammodernare ed adeguare agli standard occidentali il loro intero apparato militare, di modo da soddisfare il requisito principale dell'interoperabilità delle forze<sup>9</sup>. Inoltre, un allargamento di questo genere avrebbe potuto comportare un indebolimento del processo decisionale in seno al Consiglio Atlantico, dal momento che qualsiasi decisione relativa al coinvolgimento dell'Organizzazione in operazioni sul campo è vincolato al metodo del consenso. Sulla scorta di queste considerazioni, voci autorevoli quali quella di George Kennan (1997) hanno considerato l'allargamento della Nato come un errore fatale, frutto di una decisione di natura esclusivamente politica e non militare che avrebbe, nella migliore delle ipotesi, vincolato il potere militare degli Stati Uniti ad una platea più ampia di interlocutori con i quali non esisteva una tradizione di cooperazione in seno all'Alleanza.

Brzezinsky ha ipotizzato che l'allargamento Nato agli ex satelliti dell'Unione Sovietica rispondesse, in primo luogo, all'esigenza di forzare il processo democratico in Russia. Esercitando pressione ai suoi confini e alterando lo spazio geopolitico dell'Europa orientale e centrale, la Russia avrebbe perso qualsiasi incentivo a ricercare un assetto simile a quello dell'Unione delle Repubbliche Socialiste, concentrando i propri sforzi sul consolidamento interno della democrazia istituzionale e abbandonando la tentazione di esercitare pressione politica sugli Stati ex satelliti (Goldgeiger, 1997:92). Del resto, una posizione di questo tipo, da parte statunitense, è giustificabile a partire dalla considerazione che la Russia, per la sua particolare geopolitica, può essere indotta a concepire la propria politica di sicurezza sotto forma di un controllo diretto sui territori confinanti. Del resto, quella degli Stati cuscinetto è stato l'elemento caratterizzante della politica di sicurezza russa negli ultimi duecento anni, e non v'è motivo di ritenere che siano intervenuti elementi in grado di modificare tale attitudine. La percezione statunitense del pericolo russo è quella di una Grande potenza in *stand-by* che, nel lungo periodo, potrebbe voler ricostruire il suo impero perduto.

La logica sottostante all'allargamento della Nato è quindi quella di occupare le tradizionali sfere d'influenza russe, finché questo è possibile, diminuendo drasticamente le possibilità della Russia di riguadagnare posizioni in un futuro prossimo. Un comportamento di questo tipo è evidentemente orientato al mantenimento dello status quo sistemico, nella misura in cui gli Stati Uniti adottano una strategia offensiva per preservare la propria posizione nella struttura di potere internazionale, diminuendo non il potere materiale russo, ma la sua capacità di agire in maniera sostenuta in maniera contrastante rispetto agli interessi statunitensi. In maniera simmetrica, anche il

---

<sup>9</sup> Secondo una stima del Congressional Budget Office del 1996, il costo dell'allargamento avrebbe gravato per un cifra compresa tra i 61 e 125 miliardi di dollari per tutti i membri Nato e tra i 5 e i 19 miliardi per i soli Stati Uniti (Perlmutter and Carpenter, 1998).

comportamento russo sembra orientato alla preservazione dello status quo sistemico e, precisamente, alla preservazione della propria posizione all'interno del sistema. A nessuna delle tre fasi di allargamento Nato, infatti, è corrisposta una reazione militare russa, dal momento che l'inclusione ha interessato paesi ormai formalmente fuoriusciti dalla sua sfera d'influenza politica. Ci sono stati dei momenti di confronto diplomatico aspro, che hanno tutti rivelato come l'iniziativa strategica degli Stati Uniti sia stata percepita come un tentativo di limitare e contenere una possibile politica di sicurezza russa autonoma. E' questa la visione condivisa in maniera lineare da gran parte delle classi dirigenti russe, da Boris Yeltsin, all'epoca il più filo occidentale presidente russo, fino a Vladimir Putin. La percezione diffusa è che l'allargamento Nato sia funzionale al perseguimento di un disegno di accerchiamento, volto ad imporre alla Russia una "*pace fredda*" (Cohen, 2001:112) e "*linee di divisione e muri*" (Cohen, 2009: 176-177). Nonostante i picchi di tensione raggiunti, ad esempio, durante il conflitto russo-georgiano, in occasione del quale il Presidente Medvedev arrivò a minacciare il puntamento dei sistemi missilistici Nato in Polonia e Repubblica Ceca, questi rimangono nondimeno episodi di confronto diplomatico, privi di un reale potenziale bellico. Nel caso della Georgia, come in quello più recente dell'Ucraina, è emerso in maniera evidente come l'allargamento della Nato possa essere condotto fino al punto in cui il disegno strategico statunitense non si sovrappone alle reali istanze di sicurezza russe. In altre parole, interventi condotti sotto forma di *proxy wars* in aree che sono ancora considerate zone di esclusiva influenza russa, hanno innescato una immediata reazione di difesa, che si è limitata alla risoluzione della disputa e non anche alla conquista territoriale con l'estensione del teatro operativo. La difesa dell'Ossezia del Sud o l'intervento a supporto dei separatisti Ucraini nelle regioni di Donetsk, Lugansk e Kharkov, sono sostenuti dalla difesa di specifici interessi russi, siano questi economici, politici o strategici. In questo caso, è evidente come la struttura di potere concentrato abbia incentivato l'adozione da parte russa di comportamenti finalizzati al mantenimento dello status quo, dal momento che la perdita di influenza in queste regioni avrebbe compromesso la posizione russa all'interno della struttura di potere internazionale.

Parallelamente, in entrambi i casi del conflitto georgiano e di quello ucraino, gli Stati Uniti hanno agito seguendo la stessa logica dell'accerchiamento adottata nel caso degli allargamenti Nato, incontrando tuttavia una resistenza difensiva russa, che non ha comportato un'automatica escalation del conflitto. E' interessante rilevare come la vicenda ucraina e, più recentemente, la situazione di crisi che interessa lo scenario siriano, abbiano provocato un brusco rallentamento dei

rapporti di cooperazione russo-statunitensi, cosa che non era accaduta durante il processo di allargamento Nato durato fino al 2009 con l'inclusione dell'Albania e della Croazia.

Nel 2014, all'indomani del referendum popolare che ha visto le regioni russofile ucraine costituirsi nello Stato Federale della Nuova Russia, la Russia è stata formalmente rimossa dal G8, proprio in pendenza del suo turno di presidenza. Inoltre, l'evoluzione del conflitto in Siria ha prodotto una profonda frattura tra Mosca e Washington, nella misura in cui la visione statunitense del futuro assetto politico della regione contrasta nettamente con quella russa. Per Mosca, infatti, la Siria costituisce una piattaforma di proiezione fondamentale sul Mediterraneo (così come la Crimea), che potrebbe perdere nel caso in cui si compia il processo di transizione che vuole il governo di Bashar Al Assad cedere il passo alla formazione di un governo di unità nazionale, in direzione di un processo di democratizzazione del paese.

Questi elementi suggeriscono che in una struttura di potere concentrato, nonostante la straordinaria dotazione di capacità militari del polo, questo non possa spingere le proprie politiche di sicurezza oltre il limite del mantenimento dello status quo, un limite marcato nettamente dal rispetto delle sfere di autonomia ed indipendenza politica degli altri attori. Nel caso degli episodi ucraino e georgiano, il limite è stato oltrepassato nel momento in cui l'azione di indebolimento si è spinta oltre il semplice accerchiamento e ha interessato porzioni di territori considerati sfere d'influenza russe, prossime ai confini statali. Inoltre, suggerisce anche che nel momento in cui il polo abbandona una politica di sicurezza incentrata sul controllo dei flussi finanziari e commerciali globali, e si impegna attivamente in uno sforzo di ingegneria geopolitica, come avvenuto nel caso siriano ed ucraino, possono prodursi degli importanti effetti di destabilizzazione a livello regionale, senza che tuttavia questo sia in grado di inficiare il grado di stabilità del sistema globale.

### ***Le relazioni sino-americane***

Diversamente dal caso precedente, le relazioni tra Stati Uniti e Cina sono caratterizzate da un minore grado di sospetto reciproco e da una maggiore linearità dei rapporti di cooperazione, che solo incidentalmente sono interrotti da discrepanze di vedute su questioni specifiche e che attengono, principalmente, all'aspirazione cinese di estendere la propria influenza politica sul continente asiatico. A questo proposito, quella cinese è stata una politica di graduale inserimento all'interno

## Capitolo IV

delle maggiori istituzioni multilaterali globali, dominate dalla leadership statunitense, allo scopo di raccogliere i guadagni che ne derivano in termini di prestigio, credibilità e, non ultimo, opportunità di crescita.

Ad oggi, la Cina è un partner commerciale fondamentale degli Stati Uniti, ai quali forniscono una larga quota delle materie prime fondamentali per l'industria trasformativa statunitense. Allo stesso tempo, la graduale apertura ai principi del libero mercato ha fatto della Cina il principale canale di sbocco degli investimenti esteri diretti statunitensi, rendendola la piazza principale per i capitali americani. Questa condizione di stretta interdipendenza, se da un lato espone la Cina agli stessi rischi cui sarebbero esposti gli Stati Uniti nel caso di una rottura violenta delle relazioni tra i due paesi, dall'altro la rende più forte dal punto di vista del potere contrattuale per realizzare le proprie politiche di sicurezza che, allo stato attuale, coincidono con il rafforzamento della propria leadership politica all'interno dei forum multilaterali asiatici.

La logica di una strategia simile si fonda sulla consapevolezza cinese di non potere, in alcun modo, eguagliare la potenza statunitense, fatto questo che allontana qualsiasi idea, anche embrionale, di bilanciare gli Stati Uniti attraverso una politica di riarmo. Anche l'eventualità di una politica di bilanciamento esterno, che qualcuno individua in fase embrionale nell'Iniziativa di Cooperazione di Shanghai (SCO) in essere tra Russia e Cina, è in realtà un'ipotesi recondita, dal momento che lo scopo principale della SCO è quello di migliorare il livello e la qualità della cooperazione tra i due paesi al fine di normalizzare i rapporti regionali nel continente asiatico e promuoverne la stabilità politica. Inoltre, al di là della mera retorica politica, qualsiasi tentativo di bilanciamento degli Stati Uniti attraverso la SCO, sarebbe in primo luogo irrealizzabile, chiaramente a causa dell'ampio differenziale di capacità esistente tra gli Stati Uniti e i membri SCO (Lo, 2008) e, in secondo luogo, incoerente rispetto alla condizione di stretta interdipendenza che vede Russia e Cina vincolati agli Stati Uniti per quel che riguarda gli sbocchi sul loro mercato, incluso quello dei capitali, e l'accesso alla loro tecnologia.

Quella cinese è dunque interpretabile come una strategia di sicurezza volta ad acquisire guadagni relativi a livello regionale, senza conseguirne di assoluti a livello globale. Rispetto agli Stati Uniti, la Cina ha acquisito via via maggior peso politico nel continente asiatico, a cui è corrisposta una diminuzione dell'influenza statunitense, senza che tuttavia questo alterasse i rapporti di forza globali. La Cina è un egemone regionale emergente, che non sta bilanciando effettivamente gli Stati

## Capitolo IV

Uniti<sup>10</sup>. Diversamente dal caso della Russia, in questa partita è la Cina a giocare un ruolo da protagonista, con gli Stati Uniti che in qualche misura subiscono passivamente il protagonismo cinese nell'area del sud-est asiatico.

La fine della guerra fredda, infatti, ha comportato un sostanziale miglioramento della situazione geopolitica cinese. La scomparsa dell'Unione Sovietica ha rimosso la principale minaccia militare a Nord, mentre la Cina si apprestava a firmare una serie di trattati con gli Stati confinanti come Mongolia, India e Vietnam. Oltre alla situazione di relativa stabilità regionale, la Cina ha goduto dei dividendi della stabilità offerti da un sistema unipolare a guida statunitense, cogliendo l'opportunità di concentrarsi sulla crescita economica e sullo sviluppo e strutturazione di un suo mercato interno.

La principale fonte di preoccupazione dell'establishment cinese, infatti, non è legata tanto al contesto internazionale in cui la Cina si inserisce, quanto alla costruzione ed alla preservazione della legittimità politica del Partito Comunista Cinese (PCC), una legittimità fondata principalmente sulla capacità di garantire buone prestazioni economiche. Tutta l'azione internazionale della Cina negli anni successivi alla Guerra Fredda, di conseguenza, è stata incentrata sulla costruzione di buoni rapporti bilaterali con gli Stati Uniti, condizione considerata necessaria per il mantenimento di sentieri di crescita costanti e per assicurare il benessere del popolo cinese.

La necessità, per le classi dirigenti cinesi, di mantenere buoni rapporti bilaterali con gli Stati Uniti, si riflette anche in quelle aree che, potenzialmente, potrebbero rappresentare un motivo di contrasto acceso, come la questione di Taiwan. Il separatismo taiwanese, infatti, è costantemente supportato dagli Stati Uniti, soprattutto attraverso la fornitura di armamenti. Per la Repubblica Popolare Cinese, un'eventuale accelerazione della spinta separatista taiwanese comporterebbe la reale possibilità che regioni interne alla Cina, come il Tibet e lo Xinjiang, possano seguire lo stesso percorso, minacciando in questo modo l'integrità territoriale del paese. Tuttavia, gli Stati Uniti sembrano agire più con un intento retorico che non con la reale intenzione di supportare attivamente, tramite

---

<sup>10</sup> Secondo la letteratura costruttivista, il processo di socializzazione ha comportato, per le classi dirigenti Cinesi, l'interiorizzazione totale delle norme e principi dell'ordine internazionale liberale, producendo una sostanziale accettazione dei meccanismi e delle regole che ne presiedono il funzionamento (Johnston, 2007). Si tratta, secondo una tassonomia elaborata da Jeffrey Checkel, di una socializzazione di tipo II, diversa dalla socializzazione di tipo I in quanto quest'ultima è caratterizzata non da interiorizzazione della norma, ma da una mera imitazione dei comportamenti (*mimicking*) finalizzata a conseguire l'inclusione nell'ordine internazionale da parte degli altri Stati. Esiste poi un'ulteriore interpretazione del comportamento cinese che si riferisce alla *mimesis*, di pura derivazione orientale e afferente alla medesima cultura strategica. Attraverso la "mimesis", intesa come perfetta aderenza e specularità rispetto all'avversario, è possibile costruire e sviluppare le proprie capacità senza destare sospetti in esse. Questa prospettiva è presentata in Liang e Xiangsui, 2001.

l'assistenza diretta, un eventuale sollevazione indipendentista, una volta che questa si sia messa in moto.

Episodi come il bombardamento Nato dell'ambasciata cinese a Belgrado nel 1999 e l'abbattimento di un EP-3 statunitense nel 2001 nell'incidente dell'Isola di Hainan non hanno compromesso le relazioni bilaterali tra i due paesi, evidenziando come il livello di percezione delle minacce da parte cinese sia costantemente filtrato dall'esigenza di mantenere buoni livelli di crescita economica e di assicurare legittimità politica alle classi di governo. E' questa la dimensione della sicurezza che oggi viene privilegiata dal PCC nella conduzione dei rapporti bilaterali con gli Stati Uniti, facendo passare in secondo piano le preoccupazioni legate alle minacce di natura militare.

E' questo il motivo per il quale la Cina, a differenza della Russia, gioca un ruolo attivo in seno ai forum multilaterali e, in particolare, in quelli che sono direttamente collegati alla dinamica politica del continente asiatico. La strategia sviluppata dalla Cina è quella della cooperazione costante con gli Stati Uniti a livello globale, e dello sviluppo ed estensione della propria influenza politica a livello regionale.

### ***La strategia mista della Cina***

La strategia messa in campo dalla Cina si configura come una strategia di sicurezza a livello regionale sorretta da una strategia di cooperazione a livello globale.

A livello regionale, la Cina ha assunto due orientamenti distinti. Da un lato, è impegnata in una politica di modernizzazione degli armamenti, funzionale alla difesa dei propri interessi nella regione. Dall'altro, persegue un'attiva politica di cooperazione multilaterale, di cui il protagonismo nell'ambito Asean è un indicatore importante, nel tentativo di affermare la propria influenza e preminenza politica in tutte le questioni che riguardano le politiche di sicurezza relative al sud-est asiatico. Questo comportamento, lungi dal costituire un tentativo di bilanciamento tout-court nei confronti degli Stati Uniti, può essere considerato una forma di *soft balancing* in quanto è finalizzato a ridurre sensibilmente l'influenza politica di questi ultimi nella regione attraverso il conseguimento di guadagni relativi nei loro confronti.

A livello regionale, l'impegno cinese nelle istituzioni multilaterali ha preso piede a partire dal 1998, quando gli Stati Uniti proposero un nuovo modello di organizzazione dell'Asean Regional Forum (ARF). A quella data, infatti, i membri Asean erano largamente superati in numero dai membri non Asean, e la leadership del forum era, specie sotto la spinta Cinese, saldamente egemonizzata dai membri Asean (Chew, 1998). La Cina, infatti, ha sempre condotto una politica di "Asean First", nella ferma convinzione che la gestione politica delle questioni relative al sud-est asiatico dovesse rimanere vincolata alle decisioni ed alle esigenze dei paesi direttamente coinvolti nella regione.

Questo atteggiamento di blocco, ha motivato il graduale disimpegno degli Stati Uniti dall'ARF, seguito dal graduale emergere dell'influenza cinese in seno allo stesso a partire dalla fine degli anni '90. All'aumentare di questa influenza, è corrisposto un aumento della cooperazione con gli Stati Asean per definire regole del gioco più stringenti per l'ARF, nel tentativo esplicito di limitare le possibilità statunitensi di esercitare al suo interno la propria influenza in maniera marcata.

Nel 1998, inoltre, la Cina si fece capofila della proposta a sostegno della creazione di "Asean plus three" (APT), un'organizzazione costituita dai membri Asean più Cina, Corea del Sud e Giappone. Lo scopo dell'organizzazione era quello di implementare meccanismi di cooperazione economico-finanziaria più avanzati, proprio in concomitanza della crisi economica che investì i paesi del sud-est asiatico in quella data, e facendo leva sul serpeggiante risentimento nei confronti del sostanziale disinteresse per le sorti di quei paesi dimostrato dagli Stati Uniti in quell'episodio.

Forte di questa situazione, la Cina ha tentato di trasformare l'APT da semplice blocco economico in istituzione politica multilaterale, con il chiaro intento di sviluppare *"una voce concertata negli affari internazionali, un comitato parlamentare regionale, un consiglio dei ministri della difesa affiancato da un consiglio di cooperazione per la sicurezza dell'Est Asiatico e l'implementazione di un'azione comune sulle questioni trans-nazionali"* (Cheng, 2001:432, mia traduzione).

L'atteggiamento di supporto attivo della Cina nei confronti dell'Asean, la sua spinta politica affinché la leadership ARF sia egemonizzata dai membri Asean e la conseguente attitudine a proporre una "Asean Way" per la gestione degli affari regionali dimostra una chiara volontà di acquisire sempre più peso politico nella regione estromettendo gli Stati Uniti come interlocutore principale. Acquisendo peso specifico e credibilità nelle istituzioni multilaterali a guida non statunitense, la Cina punta all'obiettivo di diventare l'interlocutore preferenziale nella sua regione di pertinenza, diminuendo sensibilmente le possibilità, per gli Stati Uniti, di influenzare e direzionare le dinamiche politiche a proprio vantaggio. Ovviamente, non si può affermare con certezza fino a che punto

l'obiettivo strategico della Cina sia quello di estromettere totalmente gli Stati Uniti, ma ci sono buone ragioni per ritenere che, nel medio periodo, la strategia cinese sia quella tanto di egemonizzare le istituzioni multilaterali regionali, che di ridurre sensibilmente il potere statunitense nella regione. In altri termini, il nodo della questione è quello di capire fino a che punto la ricerca cinese dell'egemonia regionale sia compatibile con le istanze di sicurezza statunitensi relative al sud-est asiatico, ovvero quale sia la soglia di guardia oltre la quale gli Stati Uniti potrebbero percepire la supremazia regionale cinese come una minaccia alla propria sicurezza.

Al momento, non c'è ragione di ritenere che un simile obiettivo sia incompatibile con linee guida della politica estera statunitense. Un caso indicativo è quello relativo alla questione del Mar Cinese Meridionale. La Cina, infatti, considera da sempre di sua esclusiva competenza questo specchio d'acqua, ma è da relativamente poco tempo che si trova dotata dei mezzi per fare valere una pretesa di questo genere.

Nel 2002, la Cina firmò con l'Asean una *“Dichiarazione di condotta tra le parti nel Mar Cinese Meridionale”*, una dichiarazione politica non vincolante. La dichiarazione contempla l'adozione di quattro misure di *confidence building* e cinque attività di cooperazione volontaria. Nella dichiarazione, significativamente, le parti affermano che *“l'adozione di un codice di condotta nel Mar Cinese Meridionale può ulteriormente contribuire al mantenimento della pace e della stabilità regionale e che accettano di cooperare, tramite la pratica del consenso, per il raggiungimento di questi obiettivi”*<sup>11</sup>.

La firma di questa dichiarazione era finalizzata, in ultima istanza, a rassicurare i paesi che si affacciano sul Mar Cinese Meridionale circa le intenzioni non aggressive della Cina. Inoltre, la firma è avvenuta in un periodo in cui gli Stati Uniti consideravano la regione come una seconda frontiera della loro guerra globale al terrore e neanche figurava nella lista delle questioni di sicurezza nazionale (Deming, 2000).

La situazione cambiò sensibilmente nel 2010, quando il Segretario di Stato Clinton dichiarò che gli *“Stati Uniti hanno un interesse nazionale fondamentale nella libertà di navigazione, nel libero accesso agli spazi marini asiatici ed al rispetto del diritto dei mari nel Mar Meridionale Cinese”* (Clinton, 2011, mia traduzione).

---

<sup>11</sup> Association of Southeast Asian Nations, “Declaration on Conduct of Parties in the South China Sea,” Point 10, November 4, 2002. <http://www.aseansec.org/13163.htm>

## Capitolo IV

La dichiarazione del Dipartimento di Stato, tuttavia, può essere considerata come una riaffermazione dei principi cardine della politica estera statunitense più che un'inclusione del Mar Cinese Meridionale tra le priorità di sicurezza statunitensi. La rivendicazione di diritti specifici da parte della Cina, in altre parole, non è sostenuta da preoccupazioni relative alla sicurezza, quanto piuttosto dall'affermazione di una superiorità politica strumentale all'affermazione ed alla conduzione di una diplomazia del libero commercio confacente agli interessi cinesi. D'altronde, non esistono ad oggi particolari contrasti tra Stati Uniti e Cina riguardo alla dinamica politica che interessa il sud-est asiatico e il Mar Cinese Meridionale, e le posizioni di entrambi i paesi si attestano su un'armonia di fondo nell'affermazione categorica dei principi della libera navigazione e del libero commercio.

Inoltre, la Dichiarazione del 2002, benché servisse in primo luogo gli interessi cinesi nell'affermazione di un'egemonia politica regionale, risulta utile anche agli interessi strategici statunitensi, nella misura in cui riduce, attraverso la fissazione di chiari principi guida per la risoluzione pacifica di eventuali dispute, il rischio che l'area si trasformi in un bacino conflittuale. Per gli Stati Uniti, infatti, la stabilità regionale in Asia è desiderabile per due ordini di motivi. Il primo attiene al livello propriamente economico, in quanto un sud-est asiatico politicamente stabile estende i benefici derivanti dalla stabilità all'intera area del Pacifico, favorendo le dinamiche di libero scambio e commercio per tutti i paesi che vi si affacciano (Shelly, 1995). In secondo luogo, allontana la possibilità che gli Stati Uniti siano costretti ad intervenire come fornitori di sicurezza di ultima istanza, dal momento che la Cina dimostra sempre più la volontà di assumersi la responsabilità di stabilizzatore regionale.

In questo senso, tanto la politica "*Asean first*" quanto quella delineata con la Dichiarazione del 2002 costituiscono una situazione di *win-win* tanto per la Cina che per gli Stati Uniti, in quanto allargano le possibilità per entrambi i paesi di allontanare gli spettri di una competizione per la sicurezza godendo dei benefici derivanti dalla cooperazione economica e commerciale.

Se quindi, a livello regionale, l'azione della Cina può essere considerata una strategia volta a conseguire guadagni relativi ed assoluti, a livello globale gli unici guadagni cui mira sono quelli relativi rispetto agli Stati Uniti, senza che questo alteri l'equilibrio complessivo delle forze con gli Stati Uniti.

## **Socializzare il mondo: come l'ordine del polo può influenzare la struttura**

L'affermazione secondo cui strutture di potere concentrate incentivano comportamenti cooperativi si fonda primariamente sulla logica interna della teoria dell'equilibrio di potenza. Nello specifico, laddove il processo di competizione risulta essere quasi del tutto inibito da una distribuzione delle capacità fortemente iniqua, come avviene in un sistema unipolare, il processo di socializzazione rimane l'unica cinghia di trasmissione funzionante tra il livello strutturale e quello sistemico. Mentre nei sistemi multipolari e bipolari il dilemma della sicurezza opera in maniera tale da ostacolare il coordinamento tra Stati che avrebbe luogo attraverso l'adozione di politiche comuni, nei sistemi unipolari tale ostacolo viene meno e la scelta di cooperare o non cooperare rimane una prerogativa esclusiva delle singole unità, in base alla loro soddisfazione riguardo all'ordine sistemico esistente.

Dato che in sistemi concentrati gli incentivi strutturali generano motivazioni orientate al mantenimento dello status quo, il polo metterà in atto le strategie che riterrà più adeguate per preservare la propria posizione di predominio. Sebbene tali strategie siano funzionali alla soddisfazione degli interessi del polo, queste possono nondimeno comportare alcuni costi, sia economici che politici. La cooperazione è un'alternativa comportamentale valida, che può consentire al polo di evitare di sostenere questi costi. L'impossibilità di bilanciamento e le controindicazioni associate al *band wagoning*, spingono gli Stati secondari a considerare la cooperazione come una valida alternativa per migliorare la propria posizione all'interno del sistema, pur rimanendo ancorati alla preservazione dello status quo sistemico. Attraverso la cooperazione, infatti, possono beneficiare in maniera più ampia dei *public goods* prodotti dal polo, come nel caso della cooperazione in ambito economico e di sicurezza, che può portare ad un miglioramento della posizione nella struttura internazionale di potere in relazione agli altri Stati secondari. E' bene sottolineare che cooperazione e *free-riding* sono due concetti distinti dal momento che, rispetto al *free-riding*, la cooperazione implica relazioni simmetriche o asimmetriche tra le unità, in funzione delle loro reali capacità (Keohane and Nye, 1977). In più, l'esistenza di una sola grande potenza, rimuove il principale ostacolo alla cooperazione, tradizionalmente identificato nel dilemma della sicurezza (Jervis, 1978) innescato dal processo di competizione tra grandi potenze. In una struttura di potere unipolare, in cui l'anarchia ha il solo effetto diretto di comprimere l'eventuale ambizione del polo di trasformare il sistema in senso gerarchico, non esiste un problema di guadagni relativi

## Capitolo IV

tra il polo e gli Stati secondari. La logica di fondo per la quale i guadagni relativi di un attore comportano la diminuzione del livello di sicurezza per la controparte, prevenendo l'instaurazione di un rapporto cooperativo tra i due (Jervis, 1978:169), non trova applicazione in un sistema unipolare.

In strutture di potere concentrate come quella unipolare la cooperazione è dunque incoraggiata sia da fattori strutturali che dalle motivazioni degli attori orientate alla preservazione dello status quo sistemico. Un esempio può essere agevolmente rintracciato nella migrazione di massa, verificatasi a partire dagli anni '90, verso la Nato e l'Unione Europea da parte dei paesi dell'Europa Orientale. Attraverso questo riallineamento, i paesi ex membri del Patto di Varsavia come la Polonia, l'Ungheria e gli Stati Baltici migliorarono sostanzialmente la propria posizione in relazione all'ex Unione Sovietica ma, allo stesso tempo, fornirono un supporto concreto alla struttura di potere concentrata che in quel periodo si andava consolidando attorno alla posizione di predominio americana.

In sistemi concentrati la cooperazione assume la forma di relazioni asimmetriche, nelle quali la parte più debole contribuisce alla stabilità sistemica, fondamentalmente mettendo in atto le politiche preferite dal polo. E' una questione di "*Take it or leave it*" (Kelley, 2005), prendere o lasciare, in cui gli Stati secondari devono decidere se la cooperazione con il polo è un gioco che vale o meno la candela. Allo stesso modo, il polo coopererà se i benefici derivanti dall'assunzione di impegni multilaterali saranno superiori ai costi derivanti dall'essere vincolato a questo tipo di impegni. Questo non vuol dire che il comportamento del polo dipenderà, primariamente, dalle sue caratteristiche interne, come i processi politici interni o le preferenze domestiche (Moravcsik, 1997). Più semplicemente, il polo è animato dal desiderio di preservare lo status quo sistemico, e agirà da solo ogni qualvolta questa opzione non comporterà costi economici e politici troppo alti.

Nell'inquadramento teorico del lavoro, ho definito la socializzazione come la dimensione comportamentale della cooperazione. Questo significa che quando due o più attori cooperano, in funzione dell'intensità e della durata di questa dinamica, il processo di socializzazione può produrre effetti permanenti sulle preferenze e le percezioni degli Stati, modificandole. In questo senso, il processo di socializzazione può avere un effetto di stabilizzazione del sistema, in quanto altera,

riducendolo, lo spettro delle percezioni e delle convinzioni che interessano le relazioni interstatali e che, normalmente, le espongono ai rischi derivanti dall'incertezza e delle percezioni distorte<sup>12</sup>.

Reiterando i comportamenti cooperativi, gli Stati si socializzano alle regole fondamentali di funzionamento del sistema in cui agiscono. L'Unione Europea è l'esempio più lampante di ambiente altamente istituzionalizzato che ha condotto alla cooperazione integrale tra i suoi membri, ma altri esempi possono essere quelli della Nato e dei Forum multilaterali come il G8, il G20 o il WTO.

La storia delle relazioni transatlantiche ha dimostrato in che misura schemi reiterati di cooperazione sono in grado di esercitare una decisiva influenza nel ridurre le opzioni di politica estera degli Stati che prendono parte al processo, un processo che ha sperimentato un impulso particolare con l'avvento del sistema unipolare.

Il principale effetto sistemico del processo di socializzazione sotto l'unipolarismo è quello di condurre gli Stati secondari sotto l'influenza del polo e di assorbirli nel quadro legale-istituzionale da esso creato per preservare lo status quo sistemico. L'assorbimento implica l'accettazione del ruolo del polo di regolatore sistemico e, di conseguenza, delle regole da esso fissate. Regole di questo tipo sono il rispetto dei diritti umani, la preminenza dello Stato di diritto, la politica di non proliferazione nucleare, l'accettazione dei principi del libero scambio, il valore della democrazia. Più queste regole vengono accettate e condivise, più gli Stati ad esse socializzati si mostrano inclini ad accettare l'ordine internazionale guidato dal polo e, nel caso specifico, dagli Stati Uniti, contribuendo alla generale stabilità del sistema. Le relazioni UE-USA sono un caso di piena socializzazione e uno degli esempi di maggior successo nonostante condizioni strutturali avverse.

Esistono circostanze nelle quali il processo di socializzazione avviene in maniera non omogenea, come nel caso delle relazioni sino-americane.

Le relazioni tra Stati Uniti e Cina si caratterizzano come una storia fatta di sospetto e sostanziale sfiducia. Il graduale riavvicinamento diplomatico tra i due paesi, cominciato nel 1970, ha lasciato delle aree grigie nelle loro relazioni, e principalmente nell'ambito dell'accettazione dei principi liberali relativi al rispetto dei diritti umani e della democrazia. Nonostante la Cina abbia sperimentato una considerevole crescita delle proprie capacità nel corso degli anni, i due Stati

---

<sup>12</sup> Non è tuttavia il caso della comparsa di una "anarchia matura". L'idea che qui si tenta di giustificare è che il processo di socializzazione, gradatamente, sia in grado di trasformare il sistema internazionale in una società internazionale. Questa visione è declinata anche in Locatelli-Tortola (2009:11). Per un approfondimento sul concetto di anarchia matura e società internazionale, vedere Bull (1997).

hanno continuato a tenere un atteggiamento cooperativo, che ha subito un'accelerazione ed un'espansione degli ambiti cui si è estesa a partire dal 1990. Ad oggi, la Cina è un membro non di secondo piano del WTO, ha stretti legami economici e commerciali con gli Stati Uniti e condivide responsabilità di rilievo nelle attività di contrasto al terrorismo internazionale. Inoltre, la Cina sta acquisendo sempre più peso diplomatico sulla scena internazionale su questioni fondamentali e strategiche, quale può essere, ad esempio, il processo di negoziazione per il raggiungimento di un accordo sulla riduzione delle emissioni globali di gas serra. Parallelamente a questo atteggiamento cooperativo, la Cina dimostra di avere una qualche attitudine al riarmo convenzionale, sia nella componente navale che in quella terrestre (Erickson, 2014), fatto testimoniato da un incremento del 180% della spesa per la difesa nel corso dell'ultima decade. In più, la dirigenza Cinese non fa mistero di ambire all'acquisizione di un maggiore peso politico nel continente asiatico, operazione che tenta di portare a compimento attraverso l'estensione della sua sfera di influenza economica.

Nonostante sembri che la Cina abbia abbandonato la Corea del Nord al suo destino, essa seguita a tenere aperta la questione della sovranità su Taiwan. Nondimeno, le frizioni con gli Stati Uniti relative alle questioni economiche e militari sembrano non produrre effetti di rilievo sullo schema cooperativo instaurato tra i due paesi, dal momento che la maggior parte del disaccordo sembra essere imputabile alla resistenza da parte cinese sull'accettazione dei principi liberali summenzionati relativi al rispetto dei diritti umani e della democrazia (Schweller and Pu, 2011; Legro, 2007). In ogni caso, considerato il rapido percorso di crescita della Cina negli ultimi vent'anni, un simile processo di socializzazione alle regole e norme dell'ordine internazionale a guida statunitense potrebbe condurre ad una transizione meno turbolenta rispetto a quanto convenzionalmente previsto dalla teoria realista, quando arriverà il momento per la Cina di assurgere al rango di grande potenza (Schweller and Pu, 2011).

Lo schema di cooperazione con la Cina è probabilmente il più rispondente all'ipotesi che avanzo in questo lavoro relativamente al processo di socializzazione, e cioè che in sistemi concentrati sarà più probabile assistere a comportamenti cooperativi. Nel caso della Cina questo è vero sebbene, secondo alcuni analisti, essa si qualifichi come il principale antagonista degli Stati Uniti nel futuro prossimo (Ross and Feng, 2008).

Un comportamento cooperativo di questo tipo suggerisce che in un sistema di potere concentrato, gli incentivi strutturali alla preservazione dello status quo sono talmente forti che anche un

probabile antagonista della potenza dominante può optare per la cooperazione con essa invece di lanciarsi in un tentativo di trasformazione dell'ordine esistente a proprio favore.

La cooperazione, attraverso il sottostante processo di socializzazione, produce indubbiamente degli effetti stabilizzatori sul sistema, principalmente perché incoraggia tanto il polo che, nel caso specifico della Cina, anche i suoi probabili antagonisti a ricercare una soluzione condivisa delle controversie che si presentano attraverso strumenti diversi da quelli della mera politica di potenza. Questo è dovuto ad una dinamica che scaturisce direttamente dal processo di socializzazione, cioè quella per la quale le relazioni interstatali si trasformano gradualmente da relazioni basate sugli schemi della politica di potenza in relazioni basate su schemi sociali.

In altre parole, schemi cooperativi reiterati, attraverso il processo di socializzazione, conducono alla stratificazione di ruoli internazionali mutualmente riconosciuti e che, in origine, erano definiti unicamente dalle relazioni di potere fondate sulla distribuzione internazionale delle capacità. Più la cooperazione tra Stati prende piede, più le percezioni e le valutazioni relative a relazioni di ostilità o allineamento si trasformano in ruoli specifici, un fatto che va ben oltre la logica realista relativa all'influenza dei condizionamenti strutturali di natura materiale. A questo proposito, i ruoli che emergono come prodotto del processo di socializzazione possono essere considerati alla stregua di modificatori strutturali<sup>13</sup>.

Si prendano ad esempio le relazioni transatlantiche nel sistema politico contemporaneo tra Stati Uniti ed Unione Europea. Dopo il collasso dell'Unione Sovietica, gli Stati europei modificarono la loro attitudine riguardo alla natura necessaria delle loro relazioni con gli Stati Uniti, iniziando a considerare relazioni utili e sostanzialmente giuste. Prima del collasso dell'Unione Sovietica, le relazioni con gli Stati Uniti trovavano la loro ragion d'essere nella necessità per i paesi europei di tutelarsi dalla minaccia sovietica. Ciò che gli Stati europei si aspettavano dalla loro relazione con gli Stati Uniti era che questi ultimi provvedessero alla loro sicurezza, oltre a sostenerne economicamente le strutture sociali e politiche contro il pericolo dell'espansione del comunismo

---

<sup>13</sup> Originariamente, nel tentativo di espandere il potere esplicativo del neorealismo, Glenn Snyder ricomprese entro la categoria dei modificatori strutturali la tecnologia, le norme e le istituzioni. La giustificazione logica per una scelta di questo tipo era che, nonostante i palpabili condizionamenti all'interazione interstatale generati dalle costrizioni strutturali di natura materiale, una discreta quantità di effetti strutturali poteva essere spiegata attraverso l'integrazione di elementi non materiali derivanti direttamente dal livello sistemico di interazione tra le unità. A questo proposito, i ruoli, considerati come la traduzione comportamentale delle relazioni, possono assurgere al rango di modificatori strutturali che modificano in maniera permanente la modalità in cui la struttura sistemica condiziona le interazioni interstatali.

oltre cortina. Si trattava, quindi, di relazioni fondate su un medio livello di allineamento, delle quali la Nato era l'espressione più concreta. La scomparsa della minaccia sovietica esercitò un influsso determinante sulla maniera in cui tali relazioni cominciarono ad essere interpretate. In particolare, cambiò la concezione delle relazioni transatlantiche come necessarie, che diversamente divennero una relazione di forte partnership e cooperazione e non più di semplice allineamento. La questione interessante è che il cambiamento di orientamenti degli Stati europei riguardo alla natura delle loro relazioni con gli Stati Uniti avvenne in corrispondenza di una trasformazione sostanziale della struttura di potere internazionale. La trasformazione strutturale non fu innescata né da questo schema di relazioni e tantomeno dai ruoli di alleati che da esse emanavano. Piuttosto, la maniera in cui la struttura di potere internazionale condizionò l'interazione tra Stati Uniti ed Unione Europea fu mediata dal ruolo di alleati che emergeva dalla loro relazione di allineamento, ruolo cui entrambi gli attori si conformarono. Prima del mutamento strutturale dal sistema bipolare a quello unipolare, le relazioni tra Stati Uniti ed Europa venivano condotte nell'ambito di un schema di moderata e discreta cooperazione. Dopo il mutamento, gli incentivi strutturali alla cooperazione modificarono lo schema interattivo tra i due attori, inducendo comportamenti cooperativi più intensi oltre ad un'espansione delle questioni internazionali intorno alle quali questa cooperazione trovava applicazione. Il processo di socializzazione in virtù del quale gli Stati Uniti e l'Unione Europea avevano interagito come alleati, continuò ad operare, portandoli a rimodulare la loro interazione in termini di partner globali, come diretta conseguenza del mutamento della relazione sottostante. In una struttura di potere concentrata come quella unipolare, il ruolo di partner incide sulla dinamica di interazione tra Stati Uniti ed Unione Europea, nella misura in cui produce livelli più alti di cooperazione rispetto a quanto ci si potrebbe aspettare confidando esclusivamente sul tradizionale schema interpretativo del neorealismo.

Lo stesso vale per le relazioni sino-americane, caratterizzate da relazioni ambigue di allineamento, interessi comuni e contrastanti e interdipendenza. Relazioni così ambigue e ambivalenti conducono all'emersione di ruoli variegati, che possono essere classificati in *Protettore globale vs. Bilanciatore regionale*, *Grande potenza vs. Potenza in ascesa*, *partner globali*.

In questo caso, il processo di socializzazione lavora rafforzando le differenze di ruolo, definendo più nitidamente il contesto sociale entro cui interagiscono i due attori. La definizione di questi ruoli ha un effetto sulla maniera in cui la struttura unipolare di potere condiziona l'interazione tra Stati Uniti e Cina, dal momento che limita direttamente la quantità di opzioni strategiche che ciascuno dei due

può scegliere relativamente ad ogni singolo ambito di azione. Il risultato consiste una dinamica internazionale modificata rispetto a quella teorizzata da una formulazione puramente materialista della politica internazionale e che, in teoria, è in grado di neutralizzare alcuni effetti strutturali. Nel caso specifico, come già osservato, la dinamica sistemica che con più probabilità può subire una neutralizzazione è quella di una transizione violenta, alla quale potrebbe contrapporsi un mutamento strutturale pacifico.

Nonostante i cambiamenti strutturali, quindi, le relazioni interstatali possono acquisire un carattere di resilienza grazie alla definizione di specifici ruoli per ciascuno di essi. Il processo di socializzazione, a questo proposito, opera come un selettore, punendo l'inosservanza di uno specifico ruolo così come emerge dalla relazione sottostante e premiando l'aderenza ad esso. Seguendo questa logica, i comportamenti cooperativi che è possibile osservare nell'attuale sistema unipolare possono essere un prodotto diretto di un simile meccanismo di stratificazione, che inibisce il ricorso al bilanciamento anche nel caso in cui un attore sia in grado di condurre una politica di questo tipo.

## Conclusioni

Il sistema unipolare è, per sua natura, una categoria sistemica del tutto a sé stante e per questo motivo sarebbe difficile, se non azzardato, tirare delle conclusioni definitive a chiusura del capitolo.

A differenza di quanto avviene nei sistemi multipolari e bipolari, nel sistema unipolare la logica di base dell'equilibrio di potenza risulta, per certi versi, contraddetta nella misura in cui il sistema è contraddistinto da un perfetto disequilibrio di potenza. Inoltre, la diversa percezione delle minacce, così come si presenta in maniera evidente nell'ambito delle relazioni interstatali in un sistema unipolare, spinge a chiedersi se quella del realismo strutturale sia o meno una metodologia inadeguata ed inapplicabile allo studio della dinamica unipolare.

Come si è tentato di dimostrare, il più grosso limite del realismo strutturale, nel caso del sistema unipolare, è quello di non essere in grado di spiegare come una struttura unipolare condizioni i comportamenti degli Stati producendo risultati molto diversi da quelli normalmente teorizzati.

Sebbene al livello regionale sia possibile assistere alle dinamiche tipiche predette dalla teoria dell'equilibrio di potenza, a quello globale sembrano operare forze del tutto diverse.

## Capitolo IV

Nel sistema unipolare gli Stati sembrano definire i propri comportamenti non in base al potere del polo, bensì contro le minacce da questo generate, caso per caso. Il grado e l'intensità di queste minacce, a loro volta, sono determinati tanto dal livello di concentrazione del potere all'interno del sistema, quanto dalla posizione geografica del polo rispetto all'insieme degli Stati secondari. Inoltre, una struttura sistemica come quella unipolare, sembra favorire ed incentivare la manifestazione di comportamenti cooperativi, che difficilmente sono assimilabili al "free-riding" ed al "band wagoning".

Ne deriva uno scenario nel quale le minacce appaiono come esogene rispetto al potere, e generate principalmente da due fattori: l'insieme delle strategie implementate dal polo per preservare la sua posizione nella struttura di potere e la sua condizione di insularità.

La preminenza degli effetti sistemici generati dalle strategie adottate dal polo è coerente con la teorizzazione strutturale, ma soltanto se il fattore strutturale della distribuzione di capacità viene considerato alla luce della concentrazione di tali capacità, e non esclusivamente secondo il criterio del numero di attori rilevanti presenti nel sistema. In un sistema unipolare, il polo sperimenta una maggiore libertà di azione, che rimane tuttavia parzialmente condizionata dalla struttura sistemica. Il principale condizionamento esercitato dalla struttura è quello di costringere il polo ad agire per preservare la propria posizione all'interno del sistema: qualsiasi comportamento che si discosti da questo obiettivo, come nel caso della guerra all'Iraq e del sovradimensionamento delle campagne militari condotte nell'ambito della Guerra Globale al Terrore, si rivela fallimentare nel medio termine. Se comportamenti contrari a questo obiettivo si protraggono nel tempo, erodendo la posizione di preminenza del polo attraverso il drenaggio delle sue capacità materiali, il sistema sperimenterà un inevitabile calo del livello di concentrazione del potere, che si traduce in una condizione di crescente instabilità. Il comportamento degli Stati Uniti sembra effettivamente corrispondere a questo schema. L'enfasi particolare che gli Stati Uniti pongono sulla necessità di estendere la dimensione e la portata dell'Ordine Internazionale Liberale, altro non è se non la conferma che la strategia di sicurezza dominante nel sistema unipolare è quella di integrare nel proprio ordine gli Stati secondari, allo scopo di preservare i propri interessi strategici. A parti invertite, il ragionamento è valido anche per gli Stati secondari: il loro obiettivo fondamentale è quello di mantenere inalterata la propria posizione all'interno del sistema, e per fare ciò non hanno alternativa migliore se non quella di cooperare con il polo, entro i limiti della preservazione della propria autonomia ed indipendenza politica.

## Capitolo IV

Portato al suo limite estremo, questo ragionamento può anche indurre ad affermare che nello studio del sistema unipolare, così come per lo studio di altre tipologie sistemiche, quella della polarità sia una categoria analitica di scarsa utilità, se considerata da sola. Sebbene sia utile ai fini della chiarezza espositiva, l'individuazione del numero di poli non contribuisce in maniera sostanziale all'identificazione dei nessi causali esistenti tra influssi strutturali e risultati sistemici, a meno che non si mantenga inalterato lo schema di preferenze fisse degli attori connotato all'impianto neorealista. Il nesso causale tra concentrazione e stabilità, in altri termini, spiega meglio ed in maniera meno meccanicistica le dinamiche comportamentali degli Stati.

Il sistema unipolare, inoltre, offre un utile banco di prova per apprezzare la rilevanza di un'ulteriore variabile esplicativa, quella della geografia. In quanto sistema marittimo, quello unipolare è un sistema in cui la qualità delle minacce cambia in maniera sostanziale. A livello globale, il potere degli Stati Uniti non è percepito come una minaccia diretta all'integrità territoriale, e nella maggior parte dei casi non è percepito come una minaccia immediata e reale. Gli interessi specifici di una potenza marittima come gli Stati Uniti sono quelli relativi al controllo dei mari e dei flussi commerciali e finanziari globali. Dal momento che la loro condizione di insularità, da sola, rimuove gran parte delle preoccupazioni legate all'integrità territoriale, gli Stati Uniti fissano i propri obiettivi ad un livello più ambizioso, un livello per il quale le strategie di natura militare sono superflue. Esistono casi, come quello delle relazioni con la Russia, nei quali l'elemento militare resta parte integrante della strategia di sicurezza statunitense, ma questa rimane nondimeno caratterizzata da un livello non militare predominante, che consiste nella cooperazione. La relativa stabilità delle relazioni tra i due paesi durante il processo di allargamento Nato tende a confermare come, per la Russia, il potere Statunitense non costituisca una reale minaccia alla propria sopravvivenza, pur rappresentando indubbiamente una situazione sgradevole dal punto di vista politico. I rapporti, al contrario, hanno subito un deterioramento nel momento in cui le strategie statunitensi hanno toccato interessi vitali russi, come nel caso della Georgia, dell'Ucraina e della Siria. Pur non provocando alcuna dinamica di bilanciamento, ad esempio attraverso la SCO, questo tipo di interventi hanno favorito una reazione russa a difesa delle proprie posizioni materiali, finalizzate alla preservazione dello status quo, ed un graduale abbandono da parte statunitense di quel tipo di strategia.

La natura e la qualità delle relazioni con la Cina, benché inframezzate da occasionali dispute relative ad aspetti specifici di politica commerciale e finanziaria, dimostrano che a livello globale, la condizione di insularità degli Stati Uniti non costituisce una minaccia immediata. La Cina, al

## Capitolo IV

momento, è l'unico attore potenzialmente in grado di mettere in campo una strategia di bilanciamento rivolta contro gli Stati Uniti. Tuttavia, sembra decisamente più interessata a consolidare la propria influenza politica nel sud-est asiatico, mantenendo ed ampliando il rapporto cooperativo in essere con gli Stati Uniti, specie in tema di sicurezza.

L'esistenza e l'operatività di questi comportamenti cooperativi, in ultimo, può avere l'effetto di consolidare la struttura di potere concentrata del sistema unipolare. Esattamente come un livello elevato di concentrazione del potere incentiva la cooperazione, la reiterazione dei comportamenti cooperativi può condurre alla stratificazione di particolari ruoli, che agiscono alla stregua di modificatori strutturali.

Questo tipo di processo, riconducibile alla socializzazione, è particolarmente evidente nel caso delle relazioni transatlantiche, più sfumato per quel che riguarda le relazioni sino-americane e decisamente ambiguo per le relazioni con la Russia. Quello che è interessante rilevare è come, una volta che comportamenti cooperativi prendono piede su base stabile, questo porti ad un'inversione di tendenza nel rapporto tra condizionamenti strutturali e schemi comportamentali, alterando la direzione degli effetti dal livello sistemico a quello strutturale. Il consolidamento di ruoli specifici all'interno del sistema unipolare sembra produrre l'effetto di consolidare la struttura di potere materiale, alterando in maniera sostanziale le modalità con cui la struttura sistemica condiziona i comportamenti degli attori.

Anche se il fenomeno si manifesta con intensità diverse e non ha una portata sistemica di ampio spettro, il suo effetto principale è quello di definire un contesto sociale nel quale hanno luogo le interazioni interstatali. Il consolidamento di ruoli specifici, a questo proposito, ha l'effetto di limitare il campo della scelta tra le opzioni strategiche a disposizione degli attori, rendendo selezionabili soltanto quelle coerenti con il relativo ruolo. In questo senso, il processo di socializzazione lavora come un selettore di comportamenti, premiando l'adozione di comportamenti conformi al ruolo e punendo l'inosservanza di uno specifico ruolo. In un sistema unipolare come quello contemporaneo, un simile processo di stratificazione dei ruoli può spiegare l'assenza di bilanciamento. In prospettiva, potrebbe anche trasformare radicalmente la dinamica internazionale, alterando in maniera permanente la maniera in cui la struttura sistemica condiziona i comportamenti degli attori. Nel caso specifico del sistema unipolare, gli effetti di una simile alterazione potrebbero tradursi nella totale scomparsa di conflittualità, a livello globale, tra gli Stati secondari ed il polo. Questo implicherebbe la scomparsa, a livello globale, delle strategie di bilanciamento nei confronti del polo,

## Capitolo IV

lasciando spazio a strategie miste di bilanciamento ibrido il cui scopo principale non è quello di acquisire le stesse capacità del polo, bensì quello di imbrigliarle riducendone l'efficacia e l'usabilità.

