

Alessandro Colombo

## L'ordine globale e l'ascesa delle grandi potenze regionali

ALESSANDRO COLOMBO  
è Direttore  
dell'Osservatorio Sicurezza  
e Studi Strategici dell'ISPI  
e Professore Ordinario  
di Relazioni Internazionali  
all'Università degli Studi  
di Milano

Dopo il lungo riassetto del primo decennio del dopoguerra fredda, l'inizio del ventunesimo secolo sembra avere gettato i semi di un nuovo e più radicale rivolgimento del quadro politico ed economico internazionale. Da questa prospettiva di più lungo periodo, anzi, il trauma d'apertura del decennio – l'attacco all'America dell'11 settembre 2001 – sembra avere costituito più un diversivo che l'epicentro del mutamento. Per quanto costosa e simbolicamente ridondante, infatti, la cosiddetta “guerra globale al terrore” si sta rivelando sempre di più una vicenda storicamente secondaria, se non un luogo di dissipazione di risorse (politiche, economiche e militari). Mentre i grandi mutamenti destinati a permeare il nuovo secolo sono avvenuti e continuano ad avvenire alla sua ombra, senza alcun rapporto con le avventure strategicamente irrazionali (anche per questa ragione) in Iraq e in Afghanistan<sup>1</sup>.

Questi mutamenti, in combinazione incerta e sempre reversibile tra loro, investono tutte le dimensioni fondamentali della scena diplomatica e strategica: la distribuzione del potere e del prestigio, la scala geografica delle relazioni e dei calcoli tra gli attori, il grado della loro somiglianza culturale e istituzionale. Ma, almeno nella rappresentazione più comune dello scenario internazionale, essi si riassumono in un mutamento che, se confermato, avrebbe proporzioni in senso proprio epocali: il lento spostamento del baricentro della politica e dell'economia internazionale da un piccolo gruppo di grandi potenze occidentali a un gruppo non necessariamente più ampio ma, di certo, geograficamente e culturalmente più eterogeneo, di grandi potenze in parte occidentali e in parte crescente non occidentali.

### Le ambivalenze della redistribuzione del potere. Tra gerarchia globale e gerarchie regionali

Insieme al solito spettro del declino degli Stati Uniti, sono proprio l'ascesa di grandi potenze almeno potenzialmente globali quali la Cina, l'India, la Russia o il Brasile e l'assunzione di sempre maggiori responsabilità all'interno delle rispettive regioni da parte di stati quali la Repubblica sudafricana o la Turchia, a suggerire l'aspettativa di una prossima (sebbene imprevedibile negli esiti) trasformazione del sistema internazionale. Come in tutti i contesti sociali e, a maggior ragione, in un contesto anarchico e competitivo come quello internaziona-

<sup>1</sup> Proprio l'esplicito ridimensionamento della guerra al terrore nell'architettura della politica estera degli Stati Uniti costituisce una delle discontinuità più significative della rielaborazione strategica dell'amministrazione Obama. Su questo punto, si veda A. COLOMBO, *Barack Obama due anni dopo*, in «Quaderni di Relazioni Internazionali», 13, Novembre 2010, in particolare pp. 79-81.

le, un'aspettativa di questa portata è sufficiente a produrre conseguenze sui comportamenti degli attori e, prima ancora, sulle loro percezioni, sulle loro preoccupazioni di sicurezza e sulle loro strategie (essendo queste rivolte per definizione non al presente bensì al futuro). Ma questo non toglie che l'aspettativa resti a propria volta incerta, concettualmente e pragmaticamente confusa, tutt'altro che immune soprattutto dal rischio di sopravvalutazioni o fraintendimenti. Questo è vero, prima di tutto, per il conclamato declino americano, periodicamente annunciato almeno dall'inizio degli anni Settanta, ma smentito fino a oggi dalla combinazione eccezionale di risorse politiche, economiche e culturali di cui gli Stati Uniti continuano a disporre in rapporto a tutti gli altri attori, oltre che dall'ancora più impressionante superiorità di cui godono sul terreno militare. E questo vale almeno nella stessa misura per l'ascesa delle altre potenze, la cui crescita economica rimane squilibrata (come nel caso della Cina e dell'India) o decisamente fragile (come nel caso della Russia), in un contesto di debolezza istituzionale e di precari equilibri sociali che non assicura affatto la proiezione nel tempo dell'andamento positivo degli ultimi anni.

Dietro questa incertezza più superficiale, poi, non è difficile intravederne una più profonda e anche teoricamente più rilevante. Per redistribuzione del potere e del prestigio, infatti, si può intendere un cambiamento della gerarchia degli attori a livello globale; oppure un analogo cambiamento all'interno di una o più aree regionali prioritarie; oppure, ancora, un cambiamento nella gerarchia d'importanza tra dinamiche globali e dinamiche regionali. Il primo significato è implicito nell'annoso dibattito sulla natura unipolare o multipolare del sistema internazionale attuale (e, soprattutto, di quello che si prospetta negli anni a venire). I nodi del confronto sono noti e, col tempo, sempre più ripetitivi: se abbia ancora senso (ammesso che ne abbia mai avuto) definire una sola e monolitica gerarchia del potere, o non sia più opportuno definire tante gerarchie del potere e del prestigio quante sono le dimensioni rilevanti (economica, militare, culturale, ecc.) delle relazioni internazionali; se, anche ammesso che una struttura comprensiva del sistema internazionale sia concepibile, tale struttura sia ancora unipolare o sia già multipolare, oppure presenti qualche combinazione tra l'una e l'altra; infine, per coloro che ritengono che il sistema internazionale sia almeno provvisoriamente unipolare, se l'unipolarismo sia destinato a stabilizzarsi oppure sia soltanto una parentesi, minata da contraddizioni irresolubili i cui effetti cominciano già a manifestarsi nella crisi parallela degli strumenti unilaterali e multilaterali del controllo<sup>2</sup>.

Quello che importa, tuttavia, è che in questo quadro teorico e strategico le grandi potenze emergenti figurano, al momento attuale, quali potenze impegnate a guadagnare o riguadagnare uno status adeguato nella gerarchia del potere e del prestigio internazionale<sup>3</sup>. Mentre, in prospettiva, esse assurgono a poli

<sup>2</sup> Per una rassegna recente, si veda C. LAYNE, *The Waning of U.S. Hegemony. Myth or Reality? A Review Essay*, in «International Security», 34, 1, 2009, pp. 147-172.

<sup>3</sup> D.W. LARSON - A. SHEVCHENKO, *Status Seekers. Chinese and Russian Responses to U.S. Primacy*, in «International Security», 34, 4, 2010, pp. 63-95.

potenziali di un nuovo sistema internazionale, diverso nella distribuzione del potere ma non nella configurazione spaziale (che resterebbe tanto globale quanto quella dell'ultimo secolo): un sistema multipolare, qualora alla fine i poli dovessero risultare più di due (oltre agli Stati Uniti, presumibilmente la Cina, l'India, la Russia, l'Unione europea, il Giappone, forse il Brasile o qualche altra potenza); un sistema bipolare, invece, qualora dalla corsa a eliminazione emergesse un solo sfidante all'egemonia degli Stati Uniti (che la maggior parte degli studiosi e dei commentatori politici individua naturalmente nella Cina), con tutte le altre potenze retrocesse a dover scegliere se allinearsi con un polo o con l'altro, oppure optare per una spericolata neutralità e sperare, se mai, in un dissanguamento reciproco dei due più forti<sup>4</sup>.

---

In questo quadro teorico e strategico le grandi potenze emergenti figurano, al momento attuale, quali potenze impegnate a guadagnare o riguadagnare uno status adeguato nella gerarchia del potere e del prestigio internazionale

Il secondo possibile significato della redistribuzione del potere sposta l'accento su ciò che avviene all'interno delle diverse aree regionali, ma senza mettere ancora in discussione la tenuta di un tessuto globale provvisoriamente

dominato dagli Stati Uniti. A scuotere e, almeno potenzialmente, alterare le gerarchie del potere e del prestigio internazionale sarebbe, questa volta, il rimescolamento spaziale seguito al collasso dell'ordine bipolare: la scomposizione delle regioni prodotte dalla guerra fredda e inconcepibili al di fuori di essa (l'Europa orientale da Berlino a Vladivostok, così come l'Europa occidentale da Copenhagen ad Atene); la formazione di nuove regioni (il Caucaso e l'Asia centrale) sulle rovine dello spazio ex sovietico; l'allargamento di alcune delle regioni esistenti, come l'Europa occidentale, attraverso l'attrazione e la cooptazione delle aree limitrofe; la fusione di altre, come quella già realizzata (e registrata nelle strategie dei principali attori) nel cosiddetto Grande Medio Oriente, o quella potenzialmente più decisiva tra il complesso dell'Asia meridionale e quello dell'Asia orientale; infine, e forse, soprattutto, la tendenza alla trasformazione della gerarchia d'importanza tra le diverse regioni, con lo spettacolare rafforzamento di alcune (Asia orientale e meridionale in testa), il ridimensionamento di altre (l'Europa) e la possibile marginalizzazione di altre ancora.

Questo mutamento della conformazione spaziale e, in qualche caso, dell'importanza dei contesti regionali sarebbe già sufficiente ad alterare le rispettive gerarchie del potere, spostando certi attori al centro e altri ai margini, o introducendo nei loro calcoli soggetti che potevano non essere calcolati in precedenza ed eliminandone altri che, invece, andavano calcolati. Ma a liberare definitivamente questo processo provvede l'esaurimento del freno bipolare, con la scomparsa dell'Unione Sovietica e l'inevitabile ridimensionamento della presenza degli Stati Uniti, prevedibilmente sempre meno disposti (per volontà e capacità) a

<sup>4</sup> Sulla strategia del dissanguamento, si veda J. MEARSHEIMER, *The Tragedy of Great Power Politics*, 2001; trad. it. *La logica di potenza. L'America, le guerre, il controllo del mondo*, Milano 2003, p. 142.

supplire ai vuoti di sicurezza degli altri contesti regionali. Nella nuova situazione, come apparve chiaro sin dall'inizio degli anni Novanta, il futuro di questi ultimi dipenderà sempre di più dalla salute di pochi attori locali perno o pivot<sup>5</sup>, destinati ad agire come magneti di stabilità o, nella peggiore delle ipotesi, come volano d'instabilità: la Cina in Asia orientale, la Russia nello spazio ex sovietico, l'India in Asia meridionale, il Sudafrica in Africa australe, l'Indonesia nel sud-est asiatico, l'Egitto e l'Arabia Saudita nel mondo arabo, la Turchia nel luogo di congiunzione dei due assi Est-Ovest e Nord-Sud. Eccoci quindi al secondo possibile ruolo delle grandi potenze emergenti: non più prevedibili poli di un unico sistema internazionale globale, ma centri di gravitazione di costellazioni regionali in formazione o riassetamento, non ancora auto-sufficienti ma sempre meno dipendenti, instabili perché in declino o perché in spettacolare crescita.

Il terzo possibile significato è più radicale, nel senso proprio della parola, poiché investe direttamente il radicamento spaziale di qualunque distribuzione del potere. A cambiare, questa volta, non sarebbe semplicemente la gerarchia del potere a livello globale, o le diverse gerarchie del potere a livello regionale, bensì la gerarchia stessa tra dinamiche globali e dinamiche regionali<sup>6</sup>. Per tutto l'ultimo secolo e, a maggior ragione, per tutto l'arco di vita del sistema internazionale bipolare, le prime hanno stabilmente prevalso sulle seconde. Non perché, anche allora, i vari contesti regionali non possedessero caratteristiche proprie e diverse da quelle degli altri: un sistema regionale come quello mediorientale, per esempio, comprendeva protagonisti, conflitti e dinamiche di sicurezza diversi da quelli compresi nel sistema regionale dell'Asia meridionale o dell'Asia orientale o dell'Europa. Ma questa varietà era compensata e, nel momento critico, annullata dall'altissimo grado di penetrazione del sistema globale sui sistemi regionali: penetrazione culturale, per i retaggi dell'impatto occidentale sul resto del mondo e, soprattutto, per la circolazione globale dei due linguaggi universali della guerra fredda, quello democratico-liberale e quello socialista; penetrazione istituzionale, per la diffusione altrettanto globale della forma-stato e la proliferazione di organizzazioni internazionali universali; penetrazione diplomatica e strategica, infine, per l'onnipresenza del piccolo gruppo delle principali potenze (le potenze coloniali europee fino alla seconda guerra mondiale, le due superpotenze poi), l'esportazione globale dei loro conflitti e, in ultima istanza, il rischio o l'esperienza concreta di guerre per la prima volta "mondiali".

Nel contesto internazionale attuale, invece, questo imponente meccanismo di subordinazione dei sistemi regionali al sistema globale sembra essersi almeno provvisoriamente inceppato

Nel contesto internazionale attuale, invece, questo imponente meccanismo di subordinazione dei sistemi regionali al sistema globale sembra essersi almeno provvisoriamente inceppato

<sup>5</sup> R. CHASE - E. HILL - P. KENNEDY, *Pivotal states and US strategy*, in «Foreign Affairs», January/February 1996.

<sup>6</sup> Per diverse versioni di questa tesi, si vedano B. BUZAN - O. WAEVER, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge 2003; A. COLOMBO, *La disunità del mondo. Dopo il secolo globale*, Milano 2010; D.A. LAKE - P.M. MORGAN (eds.), *Regional Orders: Building Security in a New World*, University Park 1997; P. KATZENSTEIN, *A World of Regions. Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca 2005.

pato. Il riassorbimento della grande frattura comune tra liberalismo e socialismo lascia spazio a una congerie di capitali simbolici e di mobilitazione variabili da una regione all'altra, efficaci all'interno della propria cultura di riferimento ma inutilizzabili o incomprensibili al di fuori di essa. La crisi dell'architettura multilaterale della convivenza internazionale incoraggia la proliferazione di organizzazioni regionali altrettanto eterogenee, proprio mentre il collasso della formula di semplificazione del passato fa risalire in superficie le enormi differenze anche istituzionali che si celavano dietro l'adozione superficiale della forma-stato e dell'endiadi stato-nazione. Soprattutto, con il venir meno del rischio dell'escalation dei conflitti regionali in un unico e distruttivo conflitto globale – l'elemento decisivo di connessione del sistema internazionale del Novecento – le prospettive di pace e di guerra di ciascuna regione si rivelano sempre più nettamente separate dalle prospettive delle altre regioni. Persino la nozione di "pace nel mondo" non può più avere il significato concreto che aveva in passato: nel Novecento, essa rifletteva il riconoscimento realistico che la pace di ogni luogo dipendeva (almeno potenzialmente) dalla pace di ogni altro luogo; nel mondo attuale, al contrario, essa diventa un puro motivo retorico, reso sempre meno impegnativo dalla consapevolezza che è possibile restare in pace anche quando altri sono condannati alla guerra<sup>7</sup>.

## La regionalizzazione della sicurezza

Nell'attesa di una possibile ricaduta su scala globale, questa inversione dei rapporti tra dinamiche globali e dinamiche regionali è già sufficiente ad aumentare il peso della distribuzione del potere e del prestigio all'interno delle singole regioni. In ogni contesto storico, infatti, è la scala geografica delle relazioni tra gli attori a determinare i confini della loro distribuzione del potere: è solo una volta che si sa quali dimensioni possiedono le relazioni internazionali che ha senso chiedersi com'è distribuito il potere al loro interno e, eventualmente, come cambia questa distribuzione nel tempo. Il cambiamento di scala delle relazioni internazionali, quindi, trasforma (letteralmente) alla radice anche il significato della distribuzione del potere: una distribuzione decisiva a una determinata scala cessa di essere tale a una scala diversa. Le trasformazioni spaziali sono anche, inevitabilmente, rivoluzioni nelle relazioni di potere (e di diritto) tra gli attori.

L'indebolimento della penetrazione del sistema globale sui diversi sistemi regionali ha un duplice e parallelo effetto sulle relazioni tra gli attori. Da un lato, pur senza pregiudicare la distribuzione del potere a livello globale, esso la rende sempre meno rilevante a livello regionale. È qui che rischia di perdere signifi-

<sup>7</sup> Naturalmente, anche nel Novecento le guerre nelle aree periferiche non avevano effetti significativi sulle aree centrali; ma, a differenza di oggi, la guerra o il rischio di guerra in ciascuna delle due aree più importanti (Europa e Asia orientale) aveva effetti immediati e contaminanti sull'altra – come avvenne, anche dopo la fusione distruttiva delle due guerre mondiali, con la militarizzazione della guerra fredda in Europa in seguito allo scoppio della guerra in Corea.

to anche l'annosa querelle tra unipolarismo e multipolarismo. Se, infatti, all'epoca dei grandi conflitti mondiali del Novecento era pienamente plausibile – tanto sul piano politico quanto su quello teorico – misurare la polarità del sistema sulla base della distribuzione del potere a livello globale, nel contesto internazionale attuale le gerarchie del potere a livello regionale tendono ad acquistare peso (e, in prospettiva, persino autonomia) rispetto alla gerarchia del potere a livello globale. Almeno in questo senso, la designazione dell'attuale sistema internazionale come unipolare o multipolare rischia di rivelarsi concettualmente carente e politicamente pericolosa. L'alternativa tra unipolarismo e multipolarismo, infatti, continua a presupporre che la gerarchia del potere e del prestigio debba essere definita a livello globale, mentre quella che tende a cambiare è proprio la scala geografica entro la quale il potere di ciascuno merita di essere misurato relativamente a quello degli altri<sup>8</sup>.

Dall'altro lato, e nella stessa misura, ogni incertezza sulla traducibilità locale delle gerarchie globali del potere aumenta la sensibilità degli attori alle gerarchie di potere all'interno delle rispettive regioni. A mutare radicalmente sono i criteri stessi in base ai quali gli attori misurano la propria sicurezza (e in base ai quali, quindi, ispirano le proprie strategie). Nel contesto globale della guerra fredda, la sicurezza di ciascun attore dipendeva in ultima istanza dal confronto tra le risorse e le intenzioni del proprio sottosistema globale di alleanza e quelle del sottosistema nemico: la sicurezza di Turchia, Corea del Sud, Sudafrica e Israele, per esempio, dipendeva in ultima istanza dalla tenuta o dalla superiorità del blocco occidentale rispetto a quello sovietico. Nel contesto internazionale che gli è succeduto, invece, leader e cittadini dei diversi paesi percepiscono le proprie prospettive di pace o di guerra come sempre più dipendenti dalle risorse e dalle intenzioni di antagonisti e partner collocati nella loro regione, e sempre più svincolati dalle risorse e dalle intenzioni degli attori collocati nelle altre. I meccanismi di garanzia esterna del passato – protettorati, alleanze bilaterali e multilaterali, promesse informali – perdono credibilità o, almeno, faticano a essere proiettati indefinitamente nel futuro, col risultato di incoraggiare gli attori a procurarsi risorse di sicurezza in autonomia o con il concorso di partner locali destinati a condividere anche in futuro le medesime preoccupazioni di sicurezza.

<sup>8</sup> Partendo da questo riconoscimento, Barry Buzan suggerisce di ricostruire la gerarchia del potere nel sistema internazionale attraverso una tripartizione tra superpotenze (oggi soltanto gli Stati Uniti), potenze regionali (Brasile, Turchia, Iran, Israele, Indonesia, ecc.) e, appunto, grandi potenze (B. BUZAN, *The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty-First Century*, 2004; trad. it. *Il gioco delle potenze. La politica mondiale nel XXI secolo*, Milano 2006). A differenza delle superpotenze, le grandi potenze «non devono avere necessariamente delle grosse capacità in tutti i settori, e non devono essere attivamente presenti nella securitizzazione o nei processi economici di tutte le aree del sistema internazionale»; mentre, a differenza delle potenze meramente regionali, «gli altri rispondono a esse in base a dei calcoli effettuati a livello del sistema, oltre che a livello regionale, rispetto alla distribuzione del potere attuale e futura» (*ivi*, p. 105). Sulla base di questa proposta, la struttura globale del potere nel sistema internazionale attuale sarebbe una struttura 1 + 4, con una sola superpotenza (gli Stati Uniti) e quattro grandi potenze (Unione europea, Giappone, Cina e Russia). *Ivi*, pp. 123-161.

Il ribaltamento del rapporto tra dinamiche regionali e dinamiche globali produce un insieme di effetti distorsivi sulle percezioni e i calcoli di sicurezza degli attori, alimentando diffidenze e (potenzialmente) tensioni tra di loro

Questa regionalizzazione delle dinamiche di sicurezza sta già innescando una significativa corsa al riarmo in diverse aree regionali, dopo la breve parentesi di disarmo generalizzato dell'immediato dopoguerra fredda.

Ma, soprattutto, il ribaltamento del rapporto tra dinamiche regionali e dinamiche globali produce un insieme di effetti distorsivi sulle percezioni e i calcoli di sicurezza degli attori, alimentando diffidenze e (potenzialmente) tensioni tra di loro. Il primo di tali effetti, in ordine niente affatto casuale, è la sindrome dell'abbandono. A differenza che nei quarantacinque anni di vita del sistema internazionale bipolare, quando la credibilità della garanzia esterna delle superpotenze era puntellata dal loro stesso interesse a non lasciare mano libera all'altra, la credibilità della garanzia esterna dell'unica superpotenza rimasta è oggi molto più incerta, così come molto più azzardata è la scelta di dare per scontato il suo sostegno in caso di bisogno (non necessariamente oggi, ma di qui a vent'anni). Questo spiega, per esempio, le ambiguità del Pakistan nel contrasto al terrorismo e nel sostegno alla missione afgana: come osservava poco più di un anno fa un analista pakistano, «gli americani non possono restare in Afghanistan per sempre, mentre noi dovremo vivere per sempre qui»<sup>9</sup>. Ma questo spiega anche il crescente complesso d'insicurezza di Israele, che non ha nulla da temere dall'attuale equilibrio delle forze in Medio Oriente, mentre teme piuttosto quello che potrebbe accadere nei decenni a venire, qualora andasse una volta per tutte esaurita la rendita di posizione storica, culturale e strategica di cui lo stato ebraico ha beneficiato fino a oggi nei rapporti con Europa e Stati Uniti e, a maggior ragione, qualora un progressivo disimpegno di questi ultimi lo lasciasse isolato in un'area ostile, magari con la presenza certo meno benevola di una potenza come la Cina, libera da sensi di colpa o di comunanza culturale e bisognosa, piuttosto, di risorse energetiche.

Questa sindrome di abbandono, alimentata da ogni segnale sia pur minimo di disimpegno americano, s'intreccia ai tre diversi esiti che il ritrarsi delle dinamiche globali può produrre, almeno in linea di principio, sulle dinamiche regionali. Il primo è un effetto puro e semplice di smascheramento: la gerarchia di potere e prestigio all'interno delle rispettive regioni non sarebbe alterata ma acquisterebbe nuova importanza, col risultato di aumentare la sensibilità degli attori per i vantaggi relativi a discapito di quella per i vantaggi assoluti. Sebbene in presenza di un tessuto istituzionale eccezionalmente sviluppato, questo è ciò che sta già avvenendo per esempio nella stessa Europa, dove la frattura tra Nord e Sud e la superiorità della Germania pesano già molto di più di quanto non passassero all'epoca del bipolarismo, quando la preponderanza della minaccia so-

<sup>9</sup> *Analysis: Pakistan Unlikely to Cooperate With US*, in «New York Times online», September 24, 2009.

vietica e la dipendenza dagli Stati Uniti avevano l'effetto di riportare artificiosamente tutti gli alleati allo stesso livello di semplici "consumatori di sicurezza".

Il secondo esito è quello, già più impegnativo, della transizione di potere<sup>10</sup>: in questo caso, lo smarcamento dalle dinamiche globali non aumenterebbe soltanto l'importanza delle gerarchie di potere e prestigio a livello regionale, ma arriverebbe ad alterarle. Anche le conseguenze sulle diffidenze e le competizioni tra gli attori risulterebbero accentuate. Da un lato, in quanto il senso di deprivazione relativa potrebbe spingere le potenze in declino a riaffermare o difendere anche in modo avventuristico il proprio potere e il proprio prestigio. Dall'altro, in quanto potrebbe toccare alle potenze in ascesa ingaggiare una spericolata corsa al riconoscimento, anche a costo di abbracciare politiche apertamente revisionistiche.

Il terzo esito, il più radicale, ci riporta finalmente al possibile ruolo delle grandi potenze emergenti. Il disallineamento tra dinamiche globali e dinamiche regionali potrebbe sfociare, infatti, in un analogo disallineamento delle concezioni (politiche e giuridiche) e delle pratiche dell'ordine internazionale. Al posto di un ordine monocentrico di portata universale, dettato e garantito da una sola potenza o coalizione di potenze e filtrato da un'architettura istituzionale altrettanto comune, si affermerebbero veri e propri ordini regionali parzialmente eterogenei, stretti attorno a una o più potenze egemoni su scala regionale e fondati su qualche forma di discriminazione fra versante interno e versante esterno. È qui che si precisa il possibile ruolo di potenze quali la Cina, la Russia, l'India, il Brasile o, su scala minore, il Sudafrica, la Nigeria, la Turchia o l'Indonesia (per non parlare, naturalmente, dell'Unione europea). Contro il disegno e la pratica del *New International Order* a guida americana, la crescita già in atto di diverse grandi potenze regionali può costituire l'embrione di un ordinamento spaziale alternativo, edificato sulla capacità di organizzazione delle singole regioni e sulla (progressiva) esclusione di qualunque interferenza esterna nelle proprie dinamiche di pace e di guerra – una proliferazione di dottrine Monroe capovolte, non più dettate dall'America contro l'Europa bensì da tutte le principali regioni contro l'America<sup>11</sup>.

## Chi controbilancia dove? Egemonia globale ed egemonie regionali

Nell'attesa che dinamiche globali e dinamiche regionali trovino un equilibrio probabilmente diverso da quello dell'ultimo secolo, il centro nevralgico della competizione internazionale sembra essersi già spostato nel punto d'intersezione tra ciò che resta dell'egemonia globale degli Stati Uniti e ciò che sta cam-

<sup>10</sup> Un'applicazione esplicita della teoria della transizione del potere, originariamente concepita per il sistema internazionale nel suo complesso, al sistema regionale est-asiatico è in W. KIM, *Power Parity, Alliance, Dissatisfaction, and Wars in East Asia, 1860-1993*, in «The Journal of Conflict Resolution», XLVI, 5, 2002, pp. 654-671.

<sup>11</sup> Non può stupire che questo rischio venga agitato soprattutto con riferimento alla Cina. Si veda, per esempio, J. MEARSHEIMER, *La logica di potenza*, cit., pp. 363-365. Per una applicazione più inusuale all'India, si veda J. R. HOLMES - T. YOSHIHARA, *Strongman, Constable, or Free-Rider? India's "Monroe Doctrine" and Indian Naval Strategy*, in «Comparative Strategy», 28, 4, 2009, pp. 332-348.



biando nella distribuzione del potere e del prestigio all'interno delle diverse regioni. Con qualche forzatura, anzi, si potrebbe dire che sempre qui s'intravede il ritmo della politica internazionale di inizio secolo: gli Stati Uniti rimangono l'unico attore in grado di agire in tutte le dimensioni (politica, economica, militare) su scala globale, ma incontrano sempre maggiori difficoltà a fare valere il proprio strapotere nei diversi contesti regionali; come contrappunto di ciò, alcune grandi potenze (Cina, Russia, India, Brasile, ecc.) si stanno proponendo o riproponendo quali poli di gravitazione all'interno delle rispettive regioni, ma non sono ancora in grado di controbilanciare efficacemente gli Stati Uniti su scala globale. Anche la rappresentazione dello scenario internazionale è lacerata tra questi due movimenti: l'ascesa delle potenze regionali può essere guardata come una correzione o un argine allo strapotere globale degli Stati Uniti, oppure lo strapotere degli Stati Uniti può essere guardato come una correzione o un argine all'emergere di nuove o vecchie egemonie regionali.

---

L'ascesa delle potenze regionali può essere guardata come una correzione o un argine allo strapotere globale degli Stati Uniti, oppure lo strapotere degli Stati Uniti può essere guardato come una correzione o un argine all'emergere di nuove o vecchie egemonie regionali

Proprio quest'ultimo punto costituisce il principale nodo teorico e strategico dell'attuale momento internazionale. Come noto, la teoria e la pratica della politica internazionale concordano sul fatto che, di fronte al-

l'esistenza o all'emergere di un attore più forte, gli altri attori possono scegliere tra due diverse politiche: quella di contrastarlo, raggruppandosi tutti contro il più forte (equilibrio), oppure quella di assecondarlo, saltando uno dietro l'altro sul suo carro (*bandwagoning*). In un contesto di progressivo disallineamento tra dinamiche globali e dinamiche regionali, tuttavia, equilibrio e *bandwagoning* significano (e comportano) cose completamente diverse a seconda che si prenda in considerazione lo spazio globale o gli spazi regionali. Chi continua a tenere lo sguardo fisso sulla distribuzione del potere a livello globale non può che aspettarsi l'emergere di forme di bilanciamento contro l'egemonia degli Stati Uniti, inevitabilmente guidate dalle grandi potenze emergenti<sup>12</sup>. Chi, al contrario, sposta l'attenzione sull'evoluzione delle singole aree regionali, vede proprio nelle potenze emergenti i soggetti da riequilibrare e negli Stati Uniti, se mai, l'unico efficace riequilibratore esterno. Invece di delineare due tendenze opposte e inconciliabili, il rapporto tra egemonia globale ed egemonie regionali sfocia nel circolo vizioso di due politiche di riequilibrio parallele, ciascuna delle quali tende irresistibilmente ad alimentare l'altra: la prima, promossa dai possibili stati-guida di ciascuna regione, diretta a controbilanciare lo strapotere degli Stati Uniti su scala globale; l'altra, favorita dalla maggior parte degli altri paesi, diretta a contrastare ogni ipotesi di gerarchizzazione all'interno delle rispettive regioni. La prima, che tenta i paesi più disponibili ad «attaccarsi al carro»

<sup>12</sup> K.N. WALTZ, *Structural Realism after the Cold War*, in «International Security», 25, 1, 2000, pp. 5-41.

(*bandwagon*) dei pivot regionali, spinge a cercare un'alternativa all'unipolarismo a guida americana. La seconda, che tenta i paesi più diffidenti nei confronti dei possibili poli di riaggregazione regionale, li spinge ad «attaccarsi al carro» dell'egemonia americana, mentre offre agli Stati Uniti l'opportunità di inserirsi (alimentandole) nelle divisioni delle rispettive regioni.

Non è difficile trovare tracce di questa dinamica nel contesto internazionale dell'ultimo decennio. Si pensi, tanto per cominciare, all'arena per eccellenza della transizione post-bipolare, lo spazio ex sovietico. La ricorrente aspirazione della Russia a riaggregare quello che continua a rappresentare come il proprio "estero vicino" incontra il favore o almeno l'acquiescenza di qualcuno (negli ultimi anni, per esempio, la maggior parte degli stati dell'Asia centrale, l'Armenia, in parte l'Ucraina) e l'opposizione anche radicale di altri (la Georgia, oltre agli stati baltici). Mentre, non a caso, questi ultimi replicano allo spettro di una nuova deriva egemonica o imperiale della Russia stringendo altrettante *special relationship* con gli Stati Uniti.

La stessa dinamica è manifestamente presente in Asia orientale e, potenzialmente, nel complesso più ampio che sorgerebbe da una eventuale fusione con l'Asia meridionale. Qui è naturalmente la Cina a svolgere il ruolo di grande potenza emergente, potenzialmente in grado di costruire attorno a sé un "grande spazio organizzato" autonomo e gerarchico. Mentre, anche in questo caso, le altre potenze regionali restano incerte se attaccarsi al carro cinese o cercare di controbilanciarlo, stringendosi ancora più strettamente alla garanzia esterna degli Stati Uniti – come ha optato recentemente anche il Giappone nel proprio nuovo Concetto strategico.

In maniera meno conclamata, poi, qualcosa di simile è all'opera persino nelle relazioni dei paesi europei tra loro e con il comune alleato americano. Il motore del processo, questa volta, è lo spettro del direttorio all'interno dell'Unione, che spinge tutti i potenziali esclusi (i paesi della cosiddetta "Nuova Europa", ma anche l'Italia, la Spagna e i paesi minori dell'Europa occidentale) a replicare alla possibile marginalizzazione interna con l'ancoraggio esterno agli Stati Uniti – come avvenne in maniera anche simbolicamente estrema nel grande scisma europeo del 2003 quando, di fronte alla guerra in Iraq, Francia e Germania chiamarono a controbilanciare l'*hyperpuissance* americana, mentre la maggior parte degli altri paesi pensò a controbilanciare l'asse franco-tedesco.

## Conclusioni. L'enigma della distanza

In questo gioco a incastri tra dinamiche regionali e dinamiche globali, tutte e due le parti – le potenze regionali da un lato, la superpotenza globale dall'altro

– dispongono di vantaggi e svantaggi rispetto all'altra. Ciò che rende ancora più paradossale il loro confronto, anzi, è che vantaggi e svantaggi sono legati al medesimo dato, la distanza. Da un lato, la prossimità geografica e culturale può essere impiegata dalle potenze regionali come strumento d'attrazione, in quanto assicura un principio sia pur minimo di responsabilità (chi è vicino, a differenza di chi è lontano, non dispone di "strategie di uscita" e, quindi, sa in anticipo di non potere sfuggire alla conseguenze indesiderate delle proprie azioni); in quanto, insieme alla responsabilità, la prossimità facilita la comprensione reciproca, grazie alla frequente comunanza dell'esperienza storica, dei capitali simbolici o persino di qualche origine comune; in quanto, infine, il ruolo del potenziale egemone può essere rappresentato in chiave difensiva quale motore di una integrazione economica e politica regionale all'altezza delle dimensioni globali e sempre più duramente competitive delle relazioni internazionali della nostra epoca. Proprio quest'ultimo sembra profilarsi, in prospettiva, come il maggiore vantaggio per le potenze regionali in ascesa. Qualora il contesto economico-politico si orientasse decisamente verso una contrapposizione tra blocchi regionali, se non verso una ricaduta nell'abisso di guerre commerciali su scala continentale, le potenze emergenti potrebbero accreditarsi come campioni dell'integrazione verso l'interno e, quindi, capofila del confronto verso l'esterno.

In questo gioco a incastri tra dinamiche regionali e dinamiche globali, tutte e due le parti – le potenze regionali da un lato, la superpotenza globale dall'altro – dispongono di vantaggi e svantaggi rispetto all'altra

Dall'altro lato, rovesciando il significato della prossimità, l'egemonia globale degli Stati Uniti può godere, come tutte le egemonie navali della storia, del vantaggio opposto della

lontananza e dell'invisibilità. Il primo e fondamentale filo che lega l'egemonia allo spazio, infatti, è l'assenza dell'appropriazione territoriale (*Landsnahme*)<sup>13</sup>. L'egemonia marittima non colloca sulla terra recinzioni, pietre di confine o mura – se mai, vi appoggia una rete discontinua di basi. Essa domina su uno spazio, ma senza appropriarsene nel senso politico-giuridico del termine. L'egemonia marittima, a differenza dell'espansione territoriale, «non appare». Può rafforzarsi o conquistare nuovi spazi e stazioni d'appoggio ma, qualunque cosa ottenga, non ha mai lo stesso grado di evidenza di una appropriazione territoriale o di una egemonia continentale. «L'egemonia marittima» – come scriveva Ludwig Dehio osservandola dal centro del continente europeo – «si può estendere in modo meno appariscente dell'egemonia terrestre»<sup>14</sup>; «l'egemonia marittima non ha la stessa capacità di spaventare che ha l'egemonia terrestre»<sup>15</sup>; «alla supremazia marittima è concesso di essere più generosa di quel che deve essere la supremazia terrestre»<sup>16</sup>.

In una situazione storica nella quale il collasso dell'ultimo sfidante lascia nelle mani degli Stati Uniti l'egemonia globale, mentre la scomposizione geopoliti-

<sup>13</sup> C. SCHMITT, *Land und Meer. Eine weltgeschichtliche Betrachtung*, 1942; trad. it. *Terra e mare*, Milano 1986.

<sup>14</sup> L. DEHIO, *Gleichgewicht oder Hegemonie*, 1948; trad. it. *Equilibrio o egemonia. Considerazioni sopra un problema fondamentale della storia politica moderna*, Bologna 1988, p. 92.

<sup>15</sup> *Ivi*, p. 122.

<sup>16</sup> *Ivi*, p. 193.

ca del mondo riapre la porta all'emergere di possibili egemonie regionali, questa distorsione prospettica fa sì che la prima tenda ad apparire meno minacciosa delle seconde<sup>17</sup>. Proprio quest'ultima, anzi, è una delle spiegazioni più comuni dell'assenza di qualche grande coalizione antiamericana del tipo delle coalizioni antiegegoniche del passato<sup>18</sup>. Preoccupati dalla forza d'attrazione di attori meno forti ma più vicini, gli attori minori tendono a interessarsi maggiormente del riequilibrio su scala regionale che di quello su scala globale, anzi vedono nell'esistenza dello squilibrio globale la migliore garanzia contro il rischio di squilibri regionali. Questo è ciò che accomuna la fedeltà agli Stati Uniti degli staterelli del Golfo Persico e dei paesi litoranei dell'Asia sud-orientale, così come la cooptazione dei paesi dell'area ex sovietica e di quelli dell'Europa centro-orientale. E questo è anche ciò che garantisce all'egemonia americana un vantaggio potenzialmente decisivo, in termini di legittimità, sulle egemonie continentali delle altre potenze. Perseguendo il proprio interesse egoistico a prevenire l'emergere di egemonie ostili in aree di interesse primario o, peggio, quella di un nuovo sfidante su scala globale, gli Stati Uniti possono presentarsi come i depositari di un superiore codice politico e persino morale: un codice che prescrive di difendere i piccoli stati contro l'arroganza dei grandi – come se la grandezza dell'America appartenesse già, e da sempre, a un altro mondo.

<sup>17</sup> S. WALT, *The Origins of Alliances*, Ithaca 1987.

<sup>18</sup> K. WEBB, *The Continued Importance of Geographic Distance and Boulding's Loss of Strength Gradient*, in «Comparative Strategy», 26, 4, 2007, pp. 295-310; J.S. LEVY - W.R. THOMPSON, *Balancing on Land and at Sea. Do States Ally against the Leading Global Power?*, in «International Security», 35, 1, 2010, pp. 7-43.