

Andrea Locatelli

Le risorse militari dell'egemonia americana

Come ha scritto recentemente Joseph Nye, in qualsiasi gioco la prima mossa per vincere consiste nel capire chi tra i partecipanti ha le carte migliori e di quanto denaro dispone¹. Avere più soldi o buone carte non garantirà la vittoria a ogni mano, ma costituisce un ottimo punto di partenza. Fuor di metafora, in politica internazionale disporre di risorse materiali non significa necessariamente poter condizionare la condotta degli altri Stati, ma ne è solitamente un requisito imprescindibile. Per spiegare il comportamento degli attori nell'arena internazionale, dunque, è opportuno stabilire, almeno in termini relativi, la gerarchia di potenza tra i principali attori. Diversamente dalla maggior parte dei giochi, però, in politica non tutti i giocatori usano le stesse carte e le stesse fiches (invero, si potrebbe sostenere che non giocano nemmeno tutti allo stesso gioco). Ciò fa sì che definire i criteri necessari per misurare la potenza di uno Stato sia tradizionalmente un'operazione arbitraria e insoddisfacente².

Nonostante questo evidente limite, sarebbe un errore liquidare la questione come un mero esercizio accademico: più che in altre arene politiche, nelle relazioni internazionali la dotazione di risorse – specialmente quelle preposte all'esercizio della violenza – condiziona in misura significativa la condotta d'azione degli Stati. Prendendo a prestito ancora le parole di Nye, «anche se l'uso diretto della forza venisse bandito all'interno di un gruppo di paesi, la forza militare giocherebbe comunque un importante ruolo politico. [...] A volte il legame può essere diretto; più spesso è un fattore che non viene citato espressamente, ma è sempre presente nei pensieri degli uomini di stato»³.

Queste considerazioni, apparentemente banali, hanno costituito più o meno esplicitamente lo sfondo su cui si è inserito il dibattito in corso sul supposto declino dell'egemonia americana. Come già avvenuto più volte in passato, negli ultimi anni si è assistito a

¹ J. NYE, *The Future of Power*, New York, Perseus, 2011, p. 9.

² Non a caso, nella letteratura politologica contemporanea il tema ha suscitato un dibattito tanto acceso quanto lungi dall'essere concluso. Per una sintetica ricostruzione, cfr. *Ibidem*, cap. 1.

³ J. NYE, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1991, p. 31.

No. 92 – JANUARY 2012

Abstract

A lively debate was recently resumed on the purported decline of the United States. Those who argue that the American hegemony won't last for long base their claim on economic considerations. In military terms, however, evidence suggest different conclusions: compared to other major powers, the US has more and better capabilities – enough to protract the unipolar moment for a long time.

To support this argument the paper aims to make an assessment of the capabilities gap between the US and its potential competitors (like China) and explain its causes. Quantitative indicators and an overview of the American defence policy suggest that the American superiority is there to stay, and will hardly be affected by the deep cuts recently announced by the Pentagon. Accordingly, even if its economic base is eroding, no competitor is likely to challenge the US for years to come.

Andrea Locatelli, Università Cattolica di Milano.

(*) The opinions expressed herein are strictly personal and do not necessarily reflect the position of ISPI.

un fiorire di contributi (scientifici e non) volti ad avvalorare la tesi della fine del momento unipolare. E, contestualmente, più voci si sono levate per ammonire dall'imminente rischio di un sorpasso a opera della Cina⁴. Allarmati dagli effetti della crisi finanziaria del 2008, dal rischio di *overstretch* per le missioni in Afghanistan e Iraq, nonché dallo straordinario tasso di crescita economica di Pechino, diversi hanno rispolverato le tradizionali teorie sulla transizione egemonica già invocate alla fine degli anni Ottanta⁵.

Sebbene alcuni indicatori confermino i timori relativi a un rallentamento dell'economia statunitense, nell'opinione di chi scrive i sostenitori del tramonto dell'egemonia americana sovrastimano sia i fattori di declino dell'egemone sia il potenziale di crescita dello sfidante⁶. In particolare, concentrandosi principalmente sul dato macroeconomico questi analisti hanno colpevolmente sottovalutato l'importanza della dimensione militare quale fondamento della supremazia americana.

L'argomentazione che si intende quindi sostenere in questa sede è duplice: in primo luogo, la disparità di risorse militari tra gli Stati Uniti e le altre potenze è tale da impedire a qualsiasi eventuale competitor (inclusa la Cina) di opporsi apertamente all'egemonia di Washington; in secondo luogo, in prospettiva diacronica, le politiche di difesa del Pentagono negli ultimi venti anni hanno dotato l'America di risorse non solo quantitativamente, ma anche qualitativamente superiori rispetto a qualsiasi rivale. A questo fine, nel prossimo paragrafo verranno presentati alcuni indicatori volti a descrivere la superiorità militare degli Stati Uniti sotto entrambi gli aspetti. Nel paragrafo successivo si cercherà di approfondire le cause di tale supremazia ricostruendo alcuni tratti salienti della politica di difesa americana. Infine, nelle conclusioni, si discuteranno le prospettive future e le possibili implicazioni dei tagli annunciati dal Pentagono al bilancio della difesa nei prossimi dieci anni.

La superiorità militare americana rispetto ad alleati e potenziali rivali

Come anticipato, non è possibile trovare un solo metro per misurare il divario di potenza militare tra gli Stati Uniti e i principali concorrenti. Tuttavia, si possono utilizzare due indicatori delle capacità militari e un caso di studio che, sebbene in modo impressionistico e approssimativo, consentono di apprezzare la superiorità americana. Il primo indicatore è costituito dal bilancio della difesa. Anche se non sempre esiste una relazione diretta tra l'ammontare di risorse stanziare per le Forze Armate e la loro efficacia⁷, come prima approssimazione si può affermare che maggiore sarà la differenza tra le spese militari americane e quelle dei concorrenti, più difficile sarà per questi ultimi contrastare l'egemonia statunitense.

In termini comparativi, come mostra la tabella 1, nel 2010 Washington risulta il paese che ha investito maggiori risorse nelle proprie Forze Armate, allocando 698 miliardi di dollari, pari al 43% delle spese militari complessive a livello mondiale. Si potrà obiettare che il dato è in parte reso artificialmente elevato dai costi relativi alle operazioni in Iraq e Afghanistan. Effettivamente, in dieci anni le due missioni hanno drenato complessivamente 1.300 miliardi di dollari, arrivando a richiedere nel solo anno fiscale 2008 oltre 180 miliardi di dollari⁸. Tuttavia, anche al netto di tale cifra, il bilancio della difesa americano rimane tre volte superiore a quello della Cina (ovvero il secondo Stato al mondo per spese militari).

⁴ Per una ricostruzione di questa letteratura si rimanda ad A. CARATI, *Gli Stati Uniti e i confini dell'eccezionalismo: il dibattito americano sul declino americano*, ISPI Analysis, n. 93, 2012.

⁵ In particolare R. GILPIN, *War and Change in International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981 (trad. it. *Guerra e mutamento nella politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1989). P. KENNEDY, *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York, Random House, 1987 (trad. it. *Ascesa e declino delle grandi potenze*, Milano, Garzanti, 1994).

⁶ Si vedano, su tutti, G. RACHMAN, *American Decline: This Time It's for Real*, in «Foreign Policy», 184, Jan-Feb, 2011, pp. 59-65; A. SUBRAMANIAN, *The Inevitable Superpower: Why China's Rise Is a Sure Thing*, in «Foreign Affairs», XC, 5, 2011, pp. 66-78.

⁷ M. BECKLEY, *Economic Development and Military Effectiveness*, in «Journal of Strategic Studies», XXXIII, 1, 2010, pp. 43-79.

⁸ T. HARRISON, *Analysis of the FY 2012 Defense Budget*, Center for Strategic and Budgetary Assessment, Washington DC, 2011, p. 6; disponibile alla pagina web: <http://www.csbaonline.org/publications/2011/07/analysis-of-the-fy2012-defense-budget/>.

Tabella 1 - I dieci paesi al mondo che nel 2010 hanno speso di più per la difesa

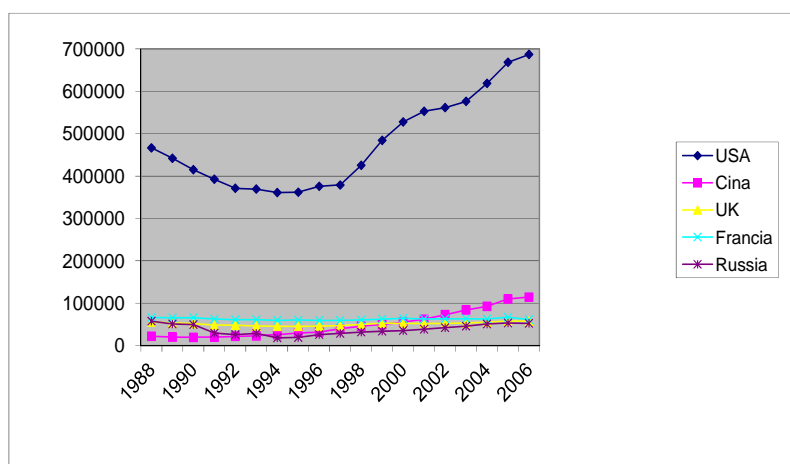
Paese	Spese militari (in miliardi di dollari)	Incidenza delle spese militari sul PIL	Percentuale sul totale delle spese militari mondiali
Stati Uniti	698	4,8	43
Cina	[119]	[2,1]	[7,3]
Gran Bretagna	59,6	2,7	3,7
Francia	59,3	2,3	3,6
Russia	[58,7]	[4,0]	[3,6]
Giappone	54,5	1,0	3,3
Arabia Saudita	45,2	10,4	2,8
Germania	[45,2]	[1,3]	[2,8]
India	41,3	2,7	2,5
Italia	[37,0]	[1,8]	[2,3]

Fonte: SIPRI Yearbook 2011, p. 183.

Nota: i valori in parentesi quadre sono stimati.

Contrariamente alla tesi del declino americano, questo gap non sembra essersi ristretto nel tempo. Osservando la tendenza di lungo periodo, come evidente dalla figura 1, si noterà che in termini assoluti la differenza tra le spese statunitensi e quelle cinesi anziché ridursi è andata aumentando. E questo nonostante il bilancio della difesa di Pechino sia praticamente raddoppiato tre volte nel periodo in questione (la prima volta tra il 1989 e il 1994, quindi tra il 1994 e il 1999, infine tra il 2005 e il 2009)⁹. Quanto agli altri paesi, con la sola eccezione della Russia, non si registrano tassi di crescita significativi.

Figura 1 - Andamento delle spese militari dei cinque Stati con il bilancio della difesa più cospicuo (valori espressi in dollari costanti, base 2008)



Fonte: SIPRI, *Facts on International Relations and Security Trends*, <http://first.sipri.org/>.

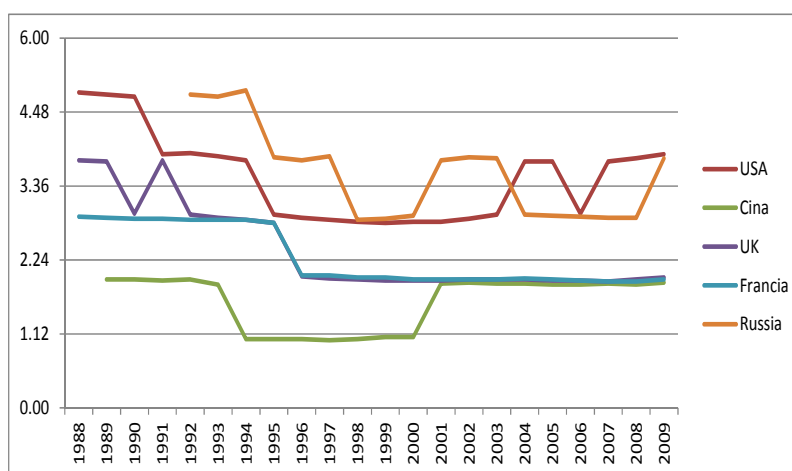
Nota: per Cina e Russia i valori sono stimati.

Inoltre, osservando l'incidenza delle spese militari sul Pil si può inferire la propensione dei singoli Stati a investire nel settore militare (o, in altre parole, quanto peso diano alle politiche di difesa). Questo valore, infatti, mostra quanto della propria ricchezza economica i cinque paesi in esame siano disposti a convertire in potenza militare. Come descritto dalla figura 2, anche sotto questo aspetto gli Stati Uniti si distanziano significativamente dagli altri paesi, con l'unica eccezione costituita dalla Russia. Il trend di lungo periodo mostra come alla fine degli anni Novanta tutti gli Stati abbiano ridotto le spese per la difesa rispetto al decennio precedente. Nel nuovo secolo, tuttavia, mentre Cina, Gran Bretagna e Fran-

⁹ M. BECKLEY, *China's Century? Why America's Edge Will Endure*, in «International Security», XXXVI, 3, Winter 2011/12, p. 73.

cia hanno mantenuto i propri valori pressoché costanti al 2%, gli Stati Uniti (e la Russia) hanno rapidamente incrementato le proprie spese, fino a superare il 4%.

Figura 2 - Andamento del rapporto spese militari/Pil per i cinque Stati con il bilancio della difesa più cospicuo



Fonte: SIPRI, *Facts on International Relations and Security Trends*, <http://first.sipri.org/>.
Nota: per Cina e Russia i valori sono stimati.

Il secondo indicatore è costituito dall'allocazione delle risorse all'interno del bilancio della difesa. Osservando il modo in cui le Forze Armate distribuiscono i propri fondi tra spese per il personale, manutenzione e investimenti, si potrà avere un'idea della loro efficienza e propensione al rinnovamento. Si tratta quindi di un dato che mostra la superiorità americana in termini quantitativi, che però suggerisce un'osservazione qualitativa: più alta sarà la proporzione degli investimenti sul bilancio complessivo (e, per converso, minore sarà la quota di spese per il personale), migliore sarà la dotazione tecnologica dello strumento militare. Anche in questo caso, vale la pena ricordare che l'allocazione delle risorse costituisce un indicatore approssimativo, che non dice nulla in merito alla reale capacità dello strumento militare in guerra; tuttavia, risulta di indubbia utilità se utilizzato in chiave comparativa.

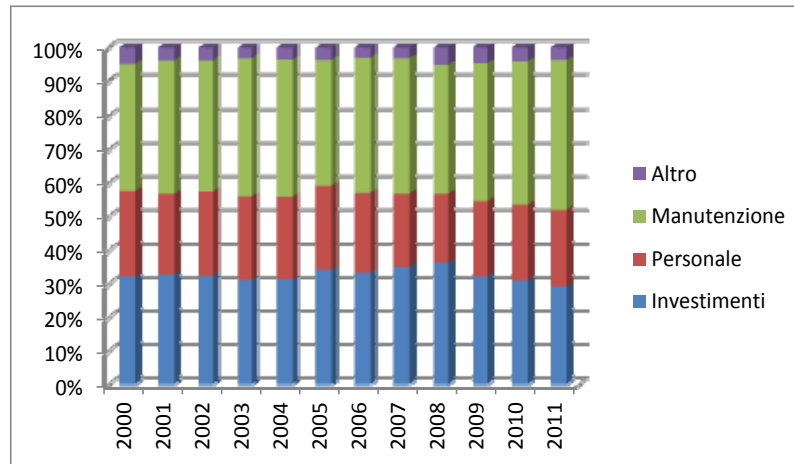
La figura 3 mostra la proporzione delle spese del Pentagono per le diverse voci tra il 2000 e il 2011. Gli investimenti, che comprendono i costi legati alla ricerca e sviluppo e all'acquisizione/aggiornamento dei sistemi d'arma, nel periodo preso in considerazione costituiscono tra il 29% e il 31% del bilancio complessivo della difesa. Se si confronta questo dato con quello relativo all'Unione Europea (che per capacità tecnologica, industria militare e disponibilità economica dovrebbe avvicinarsi maggiormente agli Stati Uniti), si noterà come la Ue si ponga nettamente al di sotto di tale valore, con un modesto 19-22%. Per converso, mentre in Europa le spese per il personale assorbono oltre la metà del bilancio, negli Stati Uniti sono inferiori a un quarto¹⁰. Come si avrà modo di approfondire più in dettaglio nel prossimo paragrafo, ciò che questo indicatore permette di inferire è la maggiore propensione delle Forze Armate americane ad acquisire sistemi d'arma tecnologicamente avanzati.

Quanto detto finora serve per comprendere la dimensione quantitativa della supremazia americana in questioni militari. I dati sopra riportati, già di per sé abbastanza chiari, risultano tuttavia ancora più eloquenti se si aggiungono alcune considerazioni di carattere qualitativo. In altre parole, si tratta di vedere non solo se le Forze Armate americane dispongono di un maggior numero di risorse rispetto agli altri Stati, ma soprattutto se la dotazione di strumenti e tecnologie militari consente a Washington di svolgere

¹⁰ EUROPEAN DEFENCE AGENCY, *European and United States Defence Expenditure in 2010*, Bruxelles, 10 January 2012, p. 9; disponibile alla pagina web: http://eda.europa.eu/Libraries/Documents/EU-US_Defence_Expenditure_2010.sflb.ashx.

re missioni qualitativamente diverse. A questo fine, si può far ricorso a un caso di studio per valutare la performance dell'esercito americano: l'operazione *Forza Alleata*¹¹.

Figura 3 - Allocazione delle risorse nei bilanci della difesa dal 2000 a oggi



Fonte: rielaborazione da: T. HARRISON, *Analysis of the FY 2012 Defense Budget*, Center for Strategic and Budgetary Assessment, Washington DC, 2011, pp. 72-73.

Durante la guerra in Kosovo gli Stati Uniti impiegarono principalmente (anche se non esclusivamente) sistemi d'arma di cui tanto la Serbia quanto gli alleati erano sprovvisti. In primo luogo, la campagna di bombardamenti fu effettuata da aerei *stealth* (i caccia F-117 *Nighthawk* e i bombardieri B-2 *Spirit*). In secondo luogo, le bombe e i missili di precisione utilizzati furono prevalentemente a guida Gps, mentre gli Stati europei disponevano per lo più di sistemi di puntamento al laser (meno affidabili in condizioni meteorologiche avverse). Infine, per la prima volta vennero utilizzati i droni, non solo per funzioni di sorveglianza e ricognizione, ma anche come strutture per il comando e controllo aerotrasportato. La guerra in Kosovo mette insomma in evidenza la superiorità qualitativa delle forze americane. Riassumendo, gli Stati Uniti in tale occasione mobilitarono infrastrutture critiche di cui nemmeno i principali Stati europei disponevano¹². Il gap tra gli Stati Uniti e le altre potenze, quindi, non è solo una questione di maggiori risorse, ma anche (e soprattutto) di capacità tecnologicamente più avanzate.

Le origini della supremazia militare americana

Occorre quindi chiedersi come sia stato possibile per gli Stati Uniti conseguire una superiorità così netta rispetto agli altri Stati. Rispondere correttamente a tale quesito ha implicazioni importanti per la nostra argomentazione, poiché permette di comprendere se le basi su cui si fonda la potenza americana sono solide o destinate a svanire velocemente con i prossimi tagli al bilancio della difesa. Si tratta in altri termini di comprendere se l'attuale stato delle cose sia il risultato di scelte di lungo periodo in tema di politiche di difesa o dipenda piuttosto dall'eredità della competizione con l'Unione Sovietica e dalla riluttanza delle maggiori potenze a dedicare risorse cospicue alle Forze Armate¹³.

¹¹ Questo conflitto risulta il caso di studio più adatto ai nostri fini perché permette di confrontare sullo stesso terreno la performance delle forze americane rispetto a quelle europee.

¹² A. LOCATELLI, *The Technology Gap in Transatlantic Relations: A Cause of Tension or a Tool of Cooperation?*, in «Journal of Transatlantic Studies», V, 2, Fall, 2007, pp. 138-140.

¹³ N.P. GLEDITSH - O. BJERKHOLT - A. CAPPELEN - R. SMITH - P. DUNNE (a cura di), *The Peace Dividend*, Amsterdam, North Holland, 1996.

Un'analisi anche superficiale della politica di difesa americana negli ultimi venti anni sembra avvalorare con forza la prima ipotesi: lungi dall'accontentarsi delle proprie capacità, agli inizi degli anni Novanta il Pentagono ha avviato un profondo progetto di riforma volto ad «adattare lo strumento militare alle esigenze del mondo post-bipolare»¹⁴. Pur mantenendo tendenzialmente una politica estera volta al mantenimento dello status quo¹⁵, Washington ha coltivato una politica di difesa volta a massimizzare il proprio vantaggio competitivo rispetto ad alleati e potenziali competitor. Sotto lo slogan della «*US way of war*», i vertici del Dipartimento della Difesa hanno compiuto uno sforzo notevole per realizzare quella che venne inizialmente definita come «Rivoluzione negli Affari Militari» e in seguito come «Trasformazione della Difesa»¹⁶.

In cosa consistessero queste politiche è presto detto: parafrasando le parole di uno dei principali sostenitori dell'idea, si trattava di adottare tecnologie innovative, aggiornare la dottrina militare e adeguare la struttura organizzativa delle Forze Armate per implementare nuove modalità di condotta dei conflitti¹⁷. Nelle dichiarazioni più ambiziose, l'obiettivo ultimo dell'esercito americano era quello di fissare un nuovo standard nell'esercizio della forza militare, ovvero un nuovo modo di combattere basato sulla superiorità tecnologica di Washington. Delle tre componenti sopra citate, era la prima a risultare dominante. Dottrina e organizzazione avrebbero dovuto semplicemente adeguarsi per sfruttare al meglio le potenzialità.

Come mostrato già in occasione della prima guerra del Golfo (e confermato dai conflitti seguenti), la disponibilità di armi di precisione, aerei *stealth*, localizzatori Gps e altri strumenti informatici per le comunicazioni e il coordinamento delle forze aveva incrementato in misura esponenziale l'efficacia dello strumento militare americano. A riprova di questa convinzione il tasso di perdite delle forze della coalizione a guida statunitense fu straordinariamente contenuto: in termini comparativi fu dieci volte inferiore rispetto a quello registrato dall'esercito israeliano nella Guerra dei sei giorni (il risultato considerato fino ad allora di maggior successo nel XX secolo)¹⁸. Questa tendenza a minimizzare le perdite ha trovato la massima realizzazione nel conflitto in Kosovo del 1999, quando un solo velivolo americano venne abbattuto dalle difese serbe, mentre una parziale inversione si è registrata con le successive esperienze in Afghanistan e Iraq¹⁹.

Le operazioni di *counterinsurgency* hanno ridimensionato l'importanza della tecnologia rispetto al fattore umano²⁰, ma rimane il fatto che nella competizione con le altre potenze le capacità che contano sono quelle legate alle missioni convenzionali (o, al limite, alle armi nucleari). Sono queste, infatti, che permettono agli Stati Uniti di garantire la protezione dei propri alleati ed esercitare deterrenza contro i rivali. Entrambe si basano sulla capacità di proiettare la propria forza rapidamente e massicciamente in ogni angolo del globo²¹. Tutto questo non sarebbe stato possibile se le Forze Armate americane non si fossero dotate di sistemi d'arma quali missili di precisione, caccia e bombardieri strategici e un'infrastruttura informatica ade-

¹⁴ I. ROXBOROUGH, *From Revolution to Transformation. The State of the Field*, in «Joint Forces Quarterly», 32, Autumn, 2002, p. 68.

¹⁵ L'unica eccezione dalla presidenza di George H. Bush all'attuale presidenza Obama è forse costituita dalla prima amministrazione di George W. Bush. Sul punto, si veda su tutti I. DAALDER - J. LINDSAY, *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington, DC, The Brookings Institution Press, 2003 (trad. it. *America senza freni*, Milano, Vita e Pensiero, 2005).

¹⁶ A. LOCATELLI, *Tecnologia militare e guerra. Gli Stati Uniti dopo la Rivoluzione negli Affari Militari*, Milano, Vita e Pensiero, 2010.

¹⁷ A. KREPINEVICH, *Cavalry to Computer. The Pattern of Military Revolution*, in «The National Interest», XLV, Fall, 1994, p. 30. Per formulazioni analoghe si vedano anche: A. MARSHALL, *Statement Before the Senate Armed Services Committee - Subcommittee on Acquisition and Technology*, 5 May 1995, p. 1; P. DAVIS, *Transforming the Armed Forces: An Agenda for Change*, in R. KUGLER - E. FROST (a cura di), *The Global Century: Globalization and National Security*, Washington, DC, NDU Press, 2001, pp. 423-442.

¹⁸ S. BIDDLE, *The Gulf War Debate Redux: Why Skill and Technology Are the Right Answer*, in «International Security», XXII, 2, Fall, 1997, p.164.

¹⁹ Va sottolineato come la maggior parte delle perdite sia avvenuta nella fase di stabilizzazione, quindi non in operazioni convenzionali.

²⁰ Lo testimonia lo US Army Manual FM 3-24, *Counterinsurgency*, 2006.

²¹ R. LIEBER, *The American Era: Power and Strategy for the 21st Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

guata per il complesso C4ISR (Comando, Controllo, Comunicazione, Computer, Intelligence, Sorveglianza e Ricognizione) – in una parola, la tecnologia tanto cara ai sostenitori della Trasformazione della Difesa.

Tale slancio riformatore rimane lungi dall'essere compiuto, almeno rispetto agli obiettivi inizialmente fissati. Gran parte dei concetti operativi improntati alla Trasformazione della Difesa si è esaurito in un mero esercizio teorico senza rivoluzionare veramente il *warfare*²²; a livello organizzativo la maggior parte delle iniziative lanciate negli ultimi venti anni è stata vanificata dall'opposizione burocratica delle varie forze²³; per quanto concerne la tecnologia, inoltre, nonostante siano stati effettivamente acquisiti sistemi d'arma innovativi e altri siano stati sottoposti a costanti aggiornamenti, va ricordato come alcuni programmi chiave (come il Future Combat System) siano stati cancellati dopo anni di costose ricerche e sperimentazioni. A questo si dovrebbe poi aggiungere un inasprimento delle tensioni tra civili e militari e una maggior competizione tra le diverse forze²⁴.

Cionondimeno, in termini relativi, la tentata trasformazione della difesa ha permesso di incrementare il gap tecnologico e di capacità rispetto alle altre potenze²⁵. Come ha sottolineato Barry Posen, il principale fondamento dell'egemonia americana consiste nel dominio degli spazi globali comuni: i mari, l'aria e lo spazio. Questo risultato dipende «[dal]lo sviluppo di nuove armi e nuove tattiche», che a sua volta origina da «decenni di esperienza tecnologica e tattica accumulata pagando un alto prezzo e incarnata nella memoria istituzionale delle organizzazioni di ricerca e sviluppo militare sia pubbliche sia private. Infine, il personale militare necessario per gestire questi sistemi è tra i più competenti e qualificati al mondo. La soglia d'ingresso per uno Stato che cercasse di acquisire le capacità militari necessarie a combattere per il dominio degli spazi comuni è molto elevata»²⁶.

Conclusioni

Nei paragrafi precedenti si è argomentato che le fondamenta su cui si regge la supremazia militare americana non sono solo l'eredità della Guerra fredda, ma dipendono in buona misura dalle politiche di difesa degli ultimi venti anni. Rimane quindi un ultimo interrogativo a cui dare risposta: se la politica di difesa americana è riuscita a fissare un nuovo standard a cui nessun rivale al momento sembra in grado di adeguarsi, questo gap è stato possibile grazie a un notevole sforzo economico e una costante propensione all'innovazione. L'amministrazione Obama ha imposto una rigida disciplina nel contenimento delle spese per i prossimi dieci anni. In che misura tale riduzione delle spese militari inficerà la superiorità delle Forze Armate americane?

La risposta a tale quesito dipende da due fattori: 1) l'ammontare dei tagli; 2) le voci di bilancio su cui si andrà a intervenire. Per quanto concerne il primo punto, secondo le stime di Michael O'Hanlon del Brookings Institution, una riduzione tra i 350 e i 500 miliardi di dollari in dieci anni non minerà significativamente l'efficacia dello strumento militare americano²⁷: in parte questa cifra può essere recuperata eliminando gli sprechi e riducendo alcuni dei generosi benefit di cui gode il personale in uniforme. In parte, però, sarà necessario tagliare alcune voci fondamentali quali il *procurement* e la Ricerca e Sviluppo.

²² A. LOCATELLI, *Il mito della guerra tecnologica. Le lezioni apprese (e fraintese) dalle operazioni militari americane nel post-guerra fredda*, in «WARning», in corso di pubblicazione.

²³ A. LOCATELLI, *Tecnologia militare e guerra...*, cit. cap. 5.

²⁴ M. LEWIS, *Army Transformation and the Junior Officer Exodus*, in «Armed Forces and Society», XXXI, 1, 2004, pp. 63-93.

²⁵ D. YOST, *The NATO Capabilities Gap and the European Union*, in «Survival», XLII, 4, Winter, 2000-2001, pp. 97-128. A. LOCATELLI, *The Technology Gap in Transatlantic Relations: A Cause of Tension or a Tool of Cooperation?*, in «Journal of Transatlantic Studies», V, 2, Fall, 2007, pp. 133-154.

²⁶ B. POSEN, *Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony*, in «International Security», XXVIII, 1, Summer, 2003, pp. 5-46.

²⁷ M. O'HANLON, *Testimony for the House Armed Services Committee*, 13 September 2011. Al momento, la cifra dichiarata che si intende risparmiare, di fatto imposta al Pentagono dal Budget Control Act dell'agosto 2011, ammonta a 487 miliardi di dollari: secondo la stima di O'Hanlon, quindi, una misura draconiana ma ancora sostenibile. L. PANETTA, *Statement on Defense Strategic Guidance*, Press Briefing Room, The Pentagon, Washington DC, 5 January 2012; disponibile alla pagina web: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1643>.

Questo necessariamente comporterà una riduzione delle capacità delle Forze Armate, ma una gestione avveduta delle risorse comunque disponibili non dovrebbe inficiarne significativamente la performance²⁸: d'altronde, con un rapporto tra bilancio della difesa e Pil superiore al 4%, pare più che sensato sottrarre fondi dalla difesa per far fronte al deficit.

Passando al secondo punto, perché questa previsione venga confermata sarà necessario stabilire dove tagliare non solo in base a una logica puramente economica, ma alla luce di una precisa strategia politica: quali funzioni dovranno essere in grado di svolgere in futuro le forze americane? Quali interessi di politica estera dovranno servire? In quali aree del mondo dovranno intervenire? Come visto, la risposta a tali quesiti negli ultimi venti anni è stata piuttosto ambiziosa: fornire uno strumento da dispiegare velocemente, virtualmente ovunque, per qualsiasi tipo di missione²⁹. Questo traguardo non è più raggiungibile (ammesso che lo sia mai stato). Sarà dunque necessario in primo luogo circoscrivere le proprie ambizioni e accettare il rischio di trovarsi eventualmente impreparati a proiettare la forza in contesti di interesse secondario.

Per minimizzare questo rischio si dovrà intervenire sulle voci di spesa meno pertinenti con gli obiettivi immediati di Washington. In quest'ottica, il primo passo consiste nel ridurre il personale in uniforme, per tornare ai livelli precedenti alle occupazioni in Iraq e Afghanistan. Questo comporterà una riduzione degli organici pari al 15%, per un risparmio stimato di circa 20 miliardi di dollari all'anno³⁰. La seconda linea d'intervento dovrà invece concentrarsi sugli investimenti. Per quanto sia imperativo mantenere aggiornato l'apparato tecnologico dell'esercito, il processo di modernizzazione forzata che ha contraddistinto l'ultimo ventennio ha gonfiato i bilanci della difesa talvolta senza produrre benefici tangibili (si pensi al già citato Future Combat System o al caccia F-35 JSF). Per altro verso, grazie agli sforzi compiuti per trasformare la difesa, gli Stati Uniti dispongono di un ampio vantaggio tecnologico rispetto ai rivali più prossimi, per cui un rallentamento nel processo di modernizzazione difficilmente ne minerà la superiorità.

In conclusione, riprendendo la metafora iniziale del gioco d'azzardo, si può sostenere che gli Stati Uniti dovranno giocare le prossime mani con grande moderazione, evitando mosse azzardate e puntando le proprie fiches con molta cautela. Ciononostante, il capitale accumulato negli anni rimane di gran lunga superiore rispetto agli altri giocatori: probabilmente in futuro Washington dovrà passare la mano più spesso di quanto non abbia fatto in passato, ma le carte migliori, da una prospettiva puramente militare, rimangono ancora in mano sua.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Programma Africa
- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici
- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Cina e Asia Orientale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

Le pubblicazioni online dell'ISPI sono realizzate anche grazie al sostegno della Fondazione Cariplo.

ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it

²⁸ M. O'HANLON, *Wounded Giant. America's Armed Forces in an Age of Austerity*, New York, Penguin, 2011. Per una visione altrettanto ottimista si vedano anche: D. BARNO - N. BENSACHEL - T. SHARP, *How to Cut the Defense Budget Responsibly*, in «Foreign Affairs», 2 November 2011, disponibile alla pagina web: <http://www.foreignaffairs.com/articles/136639/david-w-barno-nora-bensahel-and-travis-sharp/how-to-cut-the-defense-budget-responsibly>; B. FRIEDMAN, *How Cutting Pentagon Spending Will Fix U.S. Defense Strategy*, in «Foreign Affairs», 2 November 2011, disponibile alla pagina web: <http://www.foreignaffairs.com/articles/136637/benjamin-friedman/how-cutting-pentagon-spending-will-fix-us-defense-strategy>.

²⁹ Su questo punto è opportuno sottolineare la continuità tra le *Quadrennial Defense Review* del 1997, 2001 e 2005, disponibili alle pagine web: <http://www.defense.gov/qdr/> e <http://www.defense.gov/qdr/archive/index.html>.

³⁰ M. O'HANLON, *Defense Budgets and American Power*, Brookings Policy Paper, 24 December 2010, pp. 15-17.