

di Davide Fiammenghi

Sul tema della polarità del sistema internazionale, e sull'influenza che essa esercita sulla condotta degli stati, molto è stato già scritto. Ma in genere gli studiosi che si avvicinano a questo argomento dedicano un'attenzione pressoché esclusiva al mondo delle grandi potenze. Attitudine giustificata, se è vero che è la politica dei grandi, e non quella dei piccoli stati<sup>2</sup>, a segnare il tono della competizione diplomatica in una data epoca.

Questo breve lavoro, tuttavia, verte proprio sul livello regionale, o sottosistemico, della politica internazionale. Dunque, non ci si domanderà quale dei due sistemi, quello bipolare o quello multipolare, sia più stabile, o cosa si intenda per stabilità, e così via: tutti questi temi sono già stati oggetto di accese controversie<sup>3</sup>. Sarà adottato, invece, il punto di vista delle potenze minori, nel tentativo di valutare gli effetti che la polarità del sistema esercita sul loro comportamento e, segnatamente, sui limiti che impone alla loro libertà di manovra.

Alcuni esempi, forse, potrebbero illustrare il significato di queste problematiche. Nel 1999 la Nato è intervenuta militarmente in Serbia per difendere una minoranza etnica dalla minaccia — tralasciamo ora la questione se fosse reale o meno — di sterminio. Se, per ipotesi, il sistema internazionale fosse stato bipolare, questo intervento sarebbe potuto occorrere ugualmente? La necessità di concertare l'intervento con un'altra superpotenza avrebbe finito col dissuadere gli Stati Uniti? Il bipolarismo è dunque associato a una maggiore capacità di resistenza degli stati minori? E se il sistema fosse stato multipolare, in che maniera sarebbe cambiata la situazione, e perché?

Un altro esempio: la libertà di cui gode Taiwan è determinata, in buona parte, dalla garanzia americana. Infatti, Taiwan si trova vicino a una potenza regionale di prim'ordine come la Cina. Se questo stato emergesse quale grande potenza accanto agli Stati Uniti, la condizione bipolare segnerebbe per Taiwan una minore e non maggiore libertà. In questo caso, più che la polarità, appare determinante il peso della geografia. Lo schema è tipico. Una potenza regionale con mire egemoniche e una potenza «esterna» che difende gli attori minori dell'arena regionale. Ma è sempre così? Nello Xinjiang e in Cecenia gli Stati Uniti non hanno accettato di derubricare i conflitti locali come terrorismo, in cambio di un tiepido supporto alla loro stessa politica di lotta al terrorismo?

Competizione o concertazione, prossimità o lontananza geografica: tutti questi fattori interagiscono in qualche modo nel determinare il campo d'azione delle potenze minori a fronte dei grandi. Ma è possibile sviluppare questi temi in un quadro più generale di analisi, o ci si deve accontentare di questo insieme confuso di variabili? Facendo uso del metodo storico, e nei limiti di un'analisi puramente strutturale, questo articolo cerca di rispondere a tali quesiti.

Prima di far questo, però, potrebbe essere apprezzabile soffermarsi anche su quegli autori che già hanno tentato una definizione della politica regionale. Ora, gli studi dei politologi, quando hanno l'ambizione di fornire interpretazioni generali del sistema politico internazionale, in genere sono tutti tesi all'analisi metodologica, e lasciano poco spazio ad altre questioni, spesso considerate accessorie, come l'analisi della politica regionale. D'altronde, i testi che affrontano direttamente questo tema, appaiono rivolti esclusivamente all'attualità, più interessati al presente che a una definizione generale del problema. Dunque, non converrà cercare risposte in opere generali, perché non se ne troverebbero; ma non conviene neppure cercarle nelle opere più recenti sul regionalismo, che si concentrano, in genere, solo sugli ultimi quindici anni<sup>4</sup>. La soluzione migliore, allora, potrebbe consistere nel fare un passo indietro.

### 1. *Realisti classici*

Per Hans Morgenthau<sup>5</sup>, la definizione di un sottosistema si identificava con la constatazione che esiste, a livello locale, un distinto sistema di equilibrio di potenza, cosa non sorprendente se pensiamo al ruolo che questo concetto occupa nel contesto generale della sua teoria. Morgenthau considerava talvolta la formazione di equilibri locali come una risposta all'ascesa di una potenza regionale. Così la rinnovata potenza della monarchia svedese dopo i successi di Gustavo II genera un distinto sistema di equilibrio nel Baltico, come la crescita del regno di Prussia e dell'Impero russo nel secolo successivo genererà, rispettivamente, un equilibrio prussiano-austriaco per il controllo degli stati tedeschi ed un equilibrio orientale, ben esemplato dalla sorte della Polonia al tempo di Stanislao II. Altrove, di questo ruolo delle potenze regionali nella formazione dell'equilibrio locale Morgenthau non fece menzione, come nel caso degli stati italiani del XV secolo. Il nome che viene alla mente è quello della repubblica veneziana, il più ricco e dinamico degli stati della penisola, ma si tratta, evidentemente, di un esempio spurio: la guerra contro i collegati di Cambrai segna precocemente, e definitivamente, la fine dell'espansione della Serenissima su terraferma, senza peraltro che si profili un successore paragonabile.

Il rapporto tra gli equilibri locali e l'equilibrio delle maggiori potenze viene descritto nei termini di una subordinazione dei primi rispetto al secondo. Così nell'Europa del XVI secolo esiste un *sistema dominante*, quello tra Francia ed Impero, accanto a dei *sistemi dipendenti*, come quello degli stati italiani. Morgenthau non chiarì esattamente cosa intendesse con queste espressioni, limitandosi ad osservare che la subordinazione di un sistema dipendente sarà tanto minore quanto maggiore è la distanza fisica dal « centro della lotta per il potere ». Ad esempio, l'equilibrio italiano nel quarantennio successivo alla pace di Lodi beneficia della scarsa attenzione delle po-

tenze europee per la penisola, situazione che fa da contrasto con le vicende dei decenni successivi, segnati dalla rivalità franco-spagnola.

Se l'equilibrio tra le grandi potenze impedisce a ciascuna di esse di conquistare l'egemonia su di un sistema locale, il contrario a volte non è meno vero. Ad esempio l'equilibrio tra Prussia ed Austria ha una portata che non è meramente regionale: l'unificazione dei territori tedeschi dell'Impero avrà conseguenze per tutto il sistema europeo. Similmente, dalla fine del XIX secolo un'eventuale preponderanza russa o austriaca nei Balcani avrebbe alterato la precaria eguaglianza di forze tra le due coalizioni delle potenze europee, riuscendo così intollerabile, come in effetti accadde.

L'analisi di Morgenthau non è priva di ambiguità. La competizione dei grandi su di un teatro regionale può essere distinta, analiticamente, da quella degli attori regionali, e a maggior ragione dovrebbe esserlo se gli attori regionali vengono meno. Nelle imprese coloniali ai quattro angoli del globo, gli europei si confrontarono spesso con popoli ad un livello di sviluppo, se non altro materiale, incomparabilmente inferiore. Gli attori locali vennero rapidamente sottomessi e la partita regionale rimase una questione tra grandi potenze. Morgenthau, seguendo il linguaggio diplomatico, individuava, già dal XIX secolo, un equilibrio africano, un equilibrio nel Vicino Oriente, un equilibrio nel Pacifico e così via. A stretto intendere, in tutti questi casi sarebbe meglio parlare di teatri locali di un unico sistema d'equilibrio, quello europeo. Morgenthau invece accostava l'equilibrio dei grandi su di un teatro locale (ad esempio le potenze europee in Africa) all'equilibrio locale dei piccoli (ad esempio gli stati italiani), senza fare distinzione.

Naturalmente, non tutte le congiunture del periodo coloniale sono uguali. Nel *grande gioco* la conformazione del territorio, con i problemi logistici che ne conseguirono, e forse la natura stessa degli attori coinvolti, crearono una congiuntura locale dotata di una certa autonomia. La Cina, forse, costituì il caso del tutto particolare di un sistema regionale concluso in un'unica entità statale. Le dimensioni del Celeste Impero impedivano un colpo di mano definitivo da parte di una delle potenze impegnate sul suo territorio, ed unite alle difficoltà nel controllare le endemiche insurrezioni nelle province obbligavano alla mediazione: mediazione col potere imperiale, mantenuto in essere per ragioni d'opportunità più che per il nudo rapporto di forze; mediazione tra le potenze stesse nel limitare la loro competizione. Nell'amministrazione delle dogane, nella divisione delle prerogative e delle zone d'influenza, e perfino nelle operazioni militari, come nel caso, spettacolare, della spedizione guidata da Falkenhayn al tempo della rivolta dei *Boxers*, non si può dire che l'unico movente degli stati interessati fosse di comporre i loro reciproci conflitti. A differenza che in Africa, in Cina si presentava un obiettivo problema di gestione, problema che impedisce di ricondurre i rapporti diplomatici solo a una questione tra le potenze occupanti. Neanche nel caso, citato da Morgenthau, dell'Impero ottomano troviamo le stesse caratteristiche, come dimostra la spartizione dei suoi territori al termine della I guerra mondiale.

Dei tre criteri adottati Raymond Aron<sup>6</sup> per individuare un sottosistema il primo — stato di guerra ed equilibrio delle forze locali — ricorda da vicino l'analisi che ci siamo appena lasciati alle spalle. Nel Vicino Oriente, la contesa che ha per oggetto la sopravvivenza dello stato di Israele delimita la frontiera del sottosistema. In caso di un'azione rapida, in grado di porre il mondo di fronte al fatto compiuto della scompar-

sa di Israele prima di un eventuale intervento dei due grandi, o delle Nazioni Unite, gli stati arabi avrebbero partita vinta. In mancanza di una garanzia esterna sufficientemente solida, la sicurezza del minacciato non può che restare sulle sue forze. Lo stato di guerra latente diventa la cifra caratteristica del sottosistema.

Le somiglianze con Morgenthau diventano chiare se si analizza il rapporto tra i due livelli. Per entrambi gli autori, l'equilibrio locale dipende dall'equilibrio delle maggiori potenze, e anche le condizioni della sua autonomia sono definite in maniera simile, seppure non identica. Morgenthau, lettore della storia europea, si concentrava sul ruolo della distanza fisica che separa i due sistemi. Aron invece, traendo il suo caso dal mondo oramai unificato degli aerei supersonici e dei sommergibili nucleari, si è concentrato sul fattore tempo. È nelle pieghe del rapporto bipolare che diventa possibile, per lo studioso francese, parlare di equilibrio delle forze locali, quando, giocando sulla velocità, alcuni attori si creano un margine d'azione indipendente dall'intervento dei due giganti. Come a dire: i grandi possono intervenire dovunque, ma non sempre con la medesima rapidità. Definizione, dicevamo, non identica a quella di Morgenthau, ma certamente simile: il punto è sempre quale sia la capacità d'ingerenza dei maggiori attori nelle questioni dei piccoli.

Aron, in fondo, definì il sottosistema, in questo caso, alla stessa maniera in cui aveva definito il sistema. Se il tratto saliente della politica internazionale è l'assenza di un'autorità sovraordinata rispetto agli stati, l'anarchia, quello del sottosistema è l'assenza di un perfetto controllo delle grandi potenze su tutti i conflitti locali. Questa impostazione risente probabilmente del periodo in cui l'autore scrisse. Essa presuppone che i grandi agiscano di concerto per porre fine ai conflitti armati, come al tempo della crisi di Suez. Certamente possibile, questa non sarà però sempre la regola.

Più problematica è la seconda indicazione fornita in *Paix et guerre*: «[...] un sottosistema acquista una realtà nella misura in cui, anche se manca un equilibrio locale delle forze militari, gli stati o i popoli vivono spontaneamente la solidarietà dei loro destini e distinguono ciò che accade all'interno da ciò che accade al di fuori della loro zona geografico-storica». L'America latina sintetizza bene questa condizione e per Aron, che scrive tra il 1960 e il 1961, è giocoforza citare l'impatto della rivoluzione cubana. Per i sudamericani, nessuno dei grandi successi del blocco socialista, dalla vittoria dei comunisti cinesi allo sviluppo dell'atomica sovietica, ha avuto un'importanza paragonabile ad essa. Con la rivoluzione castrista «la terra ha tremato» sul continente perché questa volta è proprio uno dei popoli-fratelli che si è permesso di sfidare il gigante americano, e la disparità delle forze non fa che sottolineare il carattere «epico» dell'impresa. I fatti di popoli lontani, diceva Aron, non possono suscitare le stesse passioni, la stessa volontà d'emulazione.

Bisogna notare, comunque, che anche le vicende del Vicino Oriente potrebbero essere interpretate alla luce di questo criterio, per così dire, soggettivo: lo stato di Israele non è in alcun modo, alla sua nascita, un egemone potenziale contro cui si debba mobilitare una coalizione permanente. Anche qui, allora, dal portato storico e culturale della regione non si può prescindere. Se non si considera il sentimento degli stati arabi di una vicinanza, non solo geografica, che li unisce, come dell'estraneità di Israele e del carattere usurpatorio della sua nascita, è impossibile ogni analisi degli allineamenti regionali. L'equilibrio delle forze locali è a questo punto il caso partico-

larc, la manifestazione specifica di un sottosistema che sarebbe comunque ben distinguibile.

Aron lamentava che il suo secondo criterio non è di facile applicazione poiché «[...] in certe regioni la solidarietà geografica, razziale e storica sembra meno forte delle solidarietà lontane, di ordine economico o ideologico». Così il Giappone del dopoguerra comunica più facilmente con l'America o con gli stati dell'Europa occidentale che con la Cina, «centro della cultura che esso aveva ricevuto, arricchito e finalmente trasformato secondo il proprio genio». Questo è comprensibile, dice Aron, se teniamo conto della proiezione nell'Estremo Oriente, come già in Europa, della rivalità bipolare. Certamente gli allineamenti congiunturali non vanno confusi con le costanti di lungo periodo che fanno lo specifico del sottosistema. Tuttavia, in *Paix et guerre* sono più volte menzionate anche le spinte alla chiusura, al ripiegamento su se stessi dei due antichi vicini, come la natura spesso conflittuale delle loro relazioni attraverso i secoli: fonti d'allontanamento, probabilmente, ben più potenti.

In effetti, non è detto che contiguità geografica e contatto culturale vadano sempre di pari passo. I califfi arabi vinsero la resistenza dei berberi, non definitivamente, sul finire del VII secolo. Settecento anni dopo, la religione islamica giungeva, per tramite indiano, alla penisola di Malacca e da qui, entro un altro secolo, si sarebbe estesa a tutto l'arcipelago indonesiano. Di tutti i paesi musulmani compresi tra questi due estremi non si può dire né che condividessero un retroterra pre-islamico comune, né che abbiano risposto alla stessa maniera all'islamizzazione, né, ancora, che le loro sorti in epoca moderna siano state simili. Commercianti oltre che uomini di fede, navigatori del mare oltre che del deserto, i discepoli del Profeta ne hanno portato il messaggio ai limiti del mondo, per tacere delle tante minoranze *in partibus infidelium*<sup>7</sup>.

Se nel caso del Giappone questi «ponti continentali» verso mondi lontani non sono così evidenti ciò è dovuto al fatto che qui l'irradiazione è di così lungo periodo da riuscire quasi impercettibile. Così, la Cina non è solo il centro da cui s'irradia la cultura di cui partecipa il Giappone ma anche un tramite, ancorché attivo, di più remote influenze indiane. Ma la mediazione cinese è lunga, secolare, come secolare sarà il successivo processo di assimilazione nell'arcipelago. Il cammino si protrae tanto che l'originaria cultura del subcontinente diventa, così, difficile da rintracciare<sup>8</sup>.

Oltre a questo matrimonio non sempre perfetto tra frontiere geografiche e frontiere culturali, c'è un altro problema che merita d'essere menzionato. L'adozione di un criterio soggettivo, comunque definito, non ci permette di distinguere chiaramente tra il comune sentire degli attori e la manipolazione, l'uso strumentale che di esso può essere fatto<sup>9</sup>. È forse impossibile comprendere le vicende della Lega araba al di fuori dei motivi di potere degli stati, e spesso degli uomini, che negli anni vi hanno preso parte. Il panafricanismo, soprattutto in certe sue versioni, per così dire, *à la* Nkrumah, si espone allo stesso tipo di problema. Oggi, si dice, l'Occidente sta combattendo una guerra mortale contro il terrorismo. Ma l'Occidente dell'America non è quello della Francia o della Germania. I paesi dell'Europa dell'Est cercano di aumentare il proprio peso nell'Unione puntando sulla sponda americana. Anche per lo stato insulare, da secoli impegnato a prevenire il formarsi di un'egemonia continentale, il legame con Washington è naturale, e non da oggi. Per altri paesi la partizione è più ambigua, spesso dipendendo dal colore dei governi.

Una tale obiezione, ad ogni modo, sarebbe più pertinente nei confronti di un approccio come quello di Huntington che nel nostro caso. Aron ha trattato i sottosistemi nella terza sezione della sua opera, quella dedicata alla storia. Dunque, non intendeva proporre criteri che siano validi in ogni epoca, né per ogni area geografica, ma semplicemente mettere in luce le congiunture che, in una data epoca, caratterizzano determinate regioni.

L'ultima indicazione di Aron esprime, in forma più chiara, la stessa nozione che in Morgenthau era presente solo in forma implicita: «[...] lo scontro diretto dei due grandi, la costituzione dei blocchi militari fanno dell'Europa un sistema o, se si preferisce, un teatro d'operazioni diplomatiche dotato d'una certa autonomia. Gli attori sentono che quanto accade all'interno dell'insieme regionale è per loro d'interesse vitale più di quanto accade fuori di esso». A differenza di Morgenthau, dunque, Aron ha il merito di aver distinto chiaramente la competizione locale, da una parte, e la competizione dei grandi su di un teatro locale, dall'altra. Segue l'elenco, evidentemente segnato dal tempo, dei diversi sottosistemi nei quali le due superpotenze giocano la propria partita.

A questo punto, la posizione dei due autori può essere convenientemente riassunta come segue. La libertà di manovra dei piccoli dall'ingerenza dei grandi è la variabile cui dobbiamo guardare per sapere se esiste o meno una congiuntura locale dotata di una certa autonomia. Alternativamente, possiamo soffermarci sui grandi stessi, e sulla loro competizione, isolando i teatri dello scontro diplomatico-strategico come altrettante congiunture regionali a sé stanti. Infine, anche la percezione di un retaggio comune da parte degli attori può costituire, secondo Aron, un criterio per delimitare il sottosistema.

La scelta di partire da opere datate, ancorché classiche, può apparire discutibile. Eppure, se altre ed importanti analisi sono state condotte sulla natura e sulle caratteristiche della politica regionale<sup>10</sup>, non è facile eguagliare la persuasività e la chiarezza di questa tripartizione. Manca, è vero, un criterio economico, mentre l'emergere dei blocchi economici regionali è uno dei dati più rilevanti nello scenario internazionale degli ultimi anni. Ma al metro di un'analisi prevalentemente politica, come quella adottata in questo lavoro, si tratta comunque di un eccellente punto di partenza.

## 2. Il ruolo della polarità

È difficile sopravvalutare l'importanza di fattori quali la geografia o la tecnologia dei trasporti. L'ingerenza delle grandi potenze è certamente una delle variabili più importanti cui dobbiamo guardare se vogliamo comprendere la politica degli stati minori. Questo, tuttavia, non significa che sia l'unica. In questa sezione, noi suggeriamo che, oltre alla loro proiezione sull'arena regionale, sia anche e soprattutto il tipo di competizione in cui sono impegnati i grandi ad avere ripercussioni significative sugli attori minori, poiché di quella competizione essi rappresentano spesso, direttamente o indirettamente, la posta.

L'influenza positiva del bipolarismo sul margine di manovra delle piccole e medie potenze è nota da tempo. Già Aron osservava, ad esempio:

Il segno, infatti, dal quale si può riconoscere che una regione del mondo diventa un campo o una posta della guerra fredda, è che il rapporto ordinario tra il forte e il debole si rovescia. «Aiutatemmi o soccombo al comunismo»: ecco l'argomento, indefinitamente ripetuto in tutti i toni, con il quale i governi sedicenti filo-occidentali domandano l'aiuto del grande<sup>11</sup>.

Gli storici hanno variamente ripetuto questa nozione, a volte esagerandone la portata, al punto che oggi appare quasi superfluo soffermarvisi. Eppure, una spiegazione formale da parte dei politologi non è stata ancora proposta. L'idea che la presenza di due sole grandi potenze garantisca un vasto margine di manovra ai piccoli è molto comune ma anche piuttosto oscura. In che modo, difatti, l'aumentare del numero degli attori principali della politica internazionale dovrebbe mutare la situazione?

Duncan Snidal ha affermato che l'attenzione per i guadagni relativi è mitigata a mano a mano che il numero degli attori coinvolti aumenta<sup>12</sup>. La tradizionale analisi realista può essere utile per descrivere un gioco a due attori, o con un ristretto numero di attori in presenza di forti asimmetrie, ma risulta inefficace in altre circostanze. Come ha osservato Joseph Grieco, Snidal raggiunge questo risultato muovendo da due assunti piuttosto esigenti: che le remunerazioni delle transazioni siano proporzionali alla dimensione dei partecipanti e vengano divise equamente tra essi o che, se così non fosse, l'eventuale squilibrio possa essere eliminato tramite meccanismi di compensazione<sup>13</sup>. Assunti, nota giustamente Grieco, che significano presupporre l'intera questione.

Forse il laborioso modello di Snidal non centra perfettamente il punto, ma l'intuizione di fondo è quella giusta. In un sistema bipolare, ogni perdita relativa di uno dei due grandi nei confronti dell'altro equivale ad un arretramento della sua posizione nel sistema. In un sistema multipolare ciò non accade. Poiché le grandi potenze sono più di due, uno stato può subire una perdita relativa nei confronti di un rivale e, contemporaneamente, ottenere dei guadagni relativi rispetto agli altri. Ora, poiché nel sistema multipolare il nesso tra la remunerazione relativa di ogni transazione e la posizione nel sistema è meno cogente, dovremo aspettarci che l'attenzione per i guadagni relativi di ogni transazione sia minore in condizione di multipolarità.

Se lo stato A propone una transazione allo stato B, sia essa l'abolizione reciproca di tariffe, un'unione monetaria, una collaborazione nel settore tecnologico o la formazione di un'area di libero scambio, B non si dovrà domandare solamente come verranno distribuiti i guadagni dello scambio, ma anche se il proprio contributo non possa essere offerto da altri. Se la distribuzione dei guadagni è squilibrata, questo non necessariamente significa che B sia più debole di A. Un notevole potere contrattuale può derivare anche dal fatto che A può fornire una prestazione unica, che altri non sono in grado di replicare, mentre B ha molti competitori. Trovandosi in una tale condizione, quale decisione dovrebbe prendere lo stato B per massimizzare la propria sicurezza?

Accanto alla valutazione della perdita relativa, perdita che soffrirà in maniera più o meno marcata a seconda dei suoi rapporti con A, del tipo di transazione occorsa, dello stato generale delle relazioni internazionali e di altri fattori ancora<sup>14</sup>, B dovrà anche riflettere sulle possibili conseguenze di un eventuale rifiuto. Se gli stati C, D, E ed F, ad esempio, sono tutti interessati a quella transazione, può darsi che subire una perdita relativa nei confronti di A risulti il male minore; ciò, soprattutto, se ci troviamo in un sistema multipolare, e se tali stati sono grandi potenze.

Gli autori neorealisti hanno ribadito l'importanza dei guadagni relativi ripetutamente e con forza. Tuttavia, in questo modo si trascura un punto importante. Spesso, una perdita relativa è anche, insieme, un guadagno relativo, guadagno ai danni di coloro che sono stati esclusi dalla transazione. Viceversa, un diniego può significare aprire ad altri una prospettiva di guadagno che prima era stata offerta a noi. Se vi sono più di due attori, il guadagno di una transazione non può essere valutato semplicemente mettendolo a confronto con quello di coloro che vi prendono parte.

La competizione per i guadagni relativi può essere scomposta, analiticamente, nei seguenti termini. Da un lato, gli stati cercano, in ogni transazione, di non subire perdite relative o, se possibile, di ottenere dei guadagni relativi; dall'altro, essi cercano di partecipare al più alto numero di transazioni per assicurarsi che il risultato complessivo degli scambi vada a loro favore. Come le imprese devono scegliere se alzare il prezzo, ed aumentare il profitto di ogni vendita effettuata, o abbassarlo nella speranza di aumentare il numero delle vendite, così anche gli stati si trovano tra esigenze contrapposte. L'amministratore dell'impresa sa che un aumento del prezzo non coincide sempre con un aumento di profitto, poiché le quote di mercato non sono una costante, indipendente dal prezzo.

Torniamo all'esempio precedente. Se il consigliere realista dello stato B prescrive il rifiuto della profferta di A argomentando che «in anarchia ogni perdita può essere l'ultima», gli si potrebbe semplicemente rispondere che anche un'opportunità può essere l'ultima. Il rifiuto di B potrebbe dare come risultato un accordo tra, poniamo, A e C, facendo subire a B una perdita maggiore e verso due rivali anziché uno solo. Se i concorrenti sono due, o se lo sono in un dato settore, il problema non si pone, poiché in tal caso nessuno potrebbe approfittare di un eventuale rifiuto; ma se un alleato-rivale può ottenere comunque la remunerazione derivante dalla transazione, il nostro rifiuto sarà controproducente.

Il mercantilismo, praticato in modo coerente, rischia di collimare con l'autarchia. Pur subendo perdite relative nei confronti di ciascun competitore commerciale, in termini bilaterali, uno stato può nondimeno vincere la gara dei guadagni relativi grazie alla sua maggiore presenza sui mercati. Ovviamente, in molti settori, segnatamente quelli dei beni ad alta tecnologia, la competizione è ristretta ad un numero così esiguo di attori che è difficile pensare che questa situazione si verifichi. Ma in un mondo multipolare, nel quale a Unione Europea, Stati Uniti e Giappone si aggiungessero Cina, India e, forse, Brasile, l'attenzione per i guadagni relativi muterebbe di significato<sup>15</sup>.

Come osservava Klaus Knorr<sup>16</sup>, una politica di embargo, o di restrizione, può essere praticata con profitto solo se non vi sono defezioni tra i partecipanti. Se ciò non accade, il costo da pagare può essere superiore per chi impone l'embargo che per chi lo subisce. Per quanto possa sembrare paradossale consigliare di aiutare la crescita economica di un potenziale rivale, tale consiglio può diventare molto sensato quando non si ha l'assoluta certezza di poterla frenare. Il caso della Francia al tempo del blocco continentale illustra bene la questione<sup>17</sup>.

La validità di ciò che abbiamo detto non è limitata al solo mondo economico. Nel decidere se entrare o meno in una coalizione uno stato deve temperare il desiderio di ottenere guadagni quanto meno eguali a quelli dei futuri alleati col timore di rimanere escluso dalla partita a vantaggio di altri. Quest'elemento è evidente nella politica



europea che va dalla prima età moderna alla fine del XIX secolo, ed è sempre presente almeno finché esistono margini per il riallineamento, finché cioè non si formano due coalizioni rigide che tendono a riprodurre l'assetto bipolare.

La prospettiva di non prendere parte ad un accordo di spartizione che muterebbe gli equilibri politici può indurre uno stato ad entrare in una coalizione, seppure in posizione marginale, e a contentarsi di una parte relativamente piccola dei profitti dell'alleanza. L'opposizione, d'altronde, sarebbe più sicura solo a patto di essere certi della lealtà dei propri alleati<sup>18</sup>, come della possibilità di agire tempestivamente. Poiché né l'una né l'altra variabile sono perfettamente controllabili, spesso partecipare ad una coalizione maggioritaria può essere un tipo di strategia compatibile con il desiderio di massimizzare la sicurezza<sup>19</sup>. Questo esito ha notevoli conseguenze sulla libertà degli stati minori.

In un sistema bipolare ciascuna delle due maggiori potenze può opporre il proprio diniego ad un accordo che ritiene squilibrato esercitando, di fatto, un potere di veto. In un sistema multipolare ogni stato deve considerare che il proprio intervento non è insostituibile, e che altri potrebbero concedere ciò che esso rifiuta. Di qui la maggiore frequenza di coalizioni maggioritarie e di azioni comuni per la divisione dei guadagni, con il successivo disperdersi degli alleati non appena si presenti un arrangiamento più favorevole. In condizioni di bipolarità la competizione dei due maggiori attori è serrata: essi rispondono, o tentano di rispondere, a colpo su colpo; il margine per concertare azioni comuni risulta molto ristretto a causa della grande attenzione che i due contendenti devono rivolgere ai guadagni relativi.

Quando il numero delle grandi potenze aumenta, la competizione prosegue su due terreni distinguibili. Da un lato, si contratta per ottenere una distribuzione dei guadagni se non altro paritetica; dall'altro, la pretesa di non subire perdite relative incontra un limite nel fatto che nessuno gode di un potere d'interdizione, e nessuno può essere sicuro che il proprio rifiuto sia decisivo per limitare la stipula di accordi profittevoli. Questa seconda componente, limitando le pretese degli attori e costringendoli ad accettare soluzioni che in regime bipolare essi avrebbero rifiutate, è, probabilmente, la principale variabile cui dobbiamo guardare per comprendere la differenza di condizione degli stati minori da un sistema all'altro.

La libertà dei piccoli stati, difatti, cresce a mano a mano che la possibilità di accordi di sfruttamento a loro danno da parte delle grandi potenze viene meno. In un sistema bipolare la possibilità che le due grandi potenze si alleino per azioni di questo tipo è molto limitata dal timore di guadagni asimmetrici. Se i poli della competizione non sono che due, rinunciare ad una profferta dell'avversario equivale ad esercitare un diritto di veto. Poiché si è certi che nessun'altro ne potrà approfittare, anche una piccola perdita relativa può bastare a precludere un accordo. Gli stati minori possono dunque far leva sulla rivalità dei grandi per aumentare il proprio potere contrattuale nei loro confronti sicuri che azioni comuni non verranno intraprese.

Spesso, il sistema bipolare è associato a coalizioni rigide, e quindi ad un elevato controllo dei due grandi sugli alleati minori<sup>20</sup>. Se prendiamo come riferimento l'egemonia americana sull'Europa occidentale e su alcuni paesi dell'America latina, o il controllo diretto dell'Unione Sovietica sull'Europa dell'Est, dovremo concludere che anche questa visione è corretta. Poiché devono confrontarsi con delle grandi potenze,

i piccoli stati corrono sempre il rischio che un'alleanza sia il viatico a forme d'ingerenza più o meno estese, quando non di una sostanziale sudditanza all'alleato maggiore. Questa elementare verità politica, spesso richiamata come monito dagli autori realisti, non muta la validità della nostra analisi. L'egemonia o il controllo della grande potenza sugli alleati minori è qualcosa di qualitativamente diverso dalla minaccia di un'azione congiunta delle due superpotenze a danno di paesi terzi, che resta remota.

Una coalizione maggioritaria è, per definizione, preponderante rispetto alle forze di *status quo*, lasciando così poche possibilità di vittoria a chi è oggetto di un attacco. Al contrario, la straordinaria capacità di resistenza del Vietnam e dell'Afghanistan, sebbene in parte dovuta a condizioni logistiche, non sarebbe stata possibile al di fuori del contesto bipolare, in cui ciascun grande prestava soccorso ai nemici dell'altro. Durante il condominio sovietico-americano l'espansione territoriale delle due superpotenze si può considerare nulla e la loro capacità d'influenzare i propri clienti modesta, soprattutto in relazione ai mezzi impiegati. In America latina sopravvivevano, non sempre e non senza travaglio, governi dichiaratamente ostili agli Stati Uniti. Perfino nel blocco sovietico, quando la fedeltà dei governi non era assicurata coi carri armati, furono possibili defezioni (Jugoslavia).

Kenneth Waltz ha sottolineato efficacemente che in presenza di due sole grandi potenze i rapporti sono più semplici e chiari. Non è più necessario sorvegliare una molteplicità di attori, si ha un maggiore controllo sui propri alleati e un interesse congiunto nel mantenimento dello *status quo* bipolare<sup>21</sup>. In effetti, nella storia dei rapporti sovietico-americani non sono mancati avvicinamenti e tentativi di concertazione, per limitare la corsa agli armamenti o arrivare a convivenza sul teatro europeo. La distensione, gli accordi per la limitazione degli armamenti, la normalizzazione dei rapporti con la Repubblica Federale Tedesca o la conferenza di Helsinki rappresentavano il tentativo di gestire un ordine dato e di raggiungere un *modus vivendi* con l'avversario, ma non si avvicinavano alle alleanze di sfruttamento che osserviamo nei sistemi multipolari. La competizione tra i due grandi resta la cifra che caratterizza il sistema nel suo complesso:

In realtà, la «distensione» poggiava su un profondo malinteso. Per gli occidentali, questa doveva essere «globale»; essi accettavano lo *status quo* dell'Europa orientale [...] In cambio, confidavano che l'URSS non partecipasse alla destabilizzazione del resto del mondo. Per i sovietici, il contratto della «distensione» si limitava all'impegno di non intervenire [...] nella sfera occidentale. Tuttavia, [...] non significava affatto [...] frenare il «corso della Storia» [...] Nella seconda metà degli anni '70, conformemente ad una linea seguita dalla fine degli anni '50, l'URSS proseguì la mondializzazione della sua politica estera, moltiplicando i propri impegni, specie in Medio Oriente e in Africa [...]<sup>22</sup>.

Nei sistemi bipolari la concertazione non oltrepassa mai il limite della gestione della crisi. Gli stati minori, dunque, se devono temere i grandi a prescindere dalla polarità del sistema, non corrono gli stessi rischi in un sistema come nell'altro. In condizioni bipolari, difatti, essi devono rivolgere la loro attenzione a ciascuna superpotenza singolarmente presa, mentre nel sistema multipolare devono guardarsi da ciascun grande ma anche e soprattutto da eventuali coalizioni di grandi potenze.

La politica europea in Africa o nel Vicino Oriente può essere posta a confronto con l'atteggiamento dei due grandi. Entrambe favorevoli al processo di decolonizzazione, le due superpotenze si sono fronteggiate su queste arene per almeno tre decenni, dividendo gli attori locali secondo linee dettate dall'ideologia o dagli interessi, ma senza mai tentare operazioni comuni di carattere militare. L'accordo anglo-russo del 1907 contrasta con la rivalità sovietico-americana in Iran nei primi anni '50, sebbene gli Stati Uniti in questo caso abbiano finito presto col prevalere. Le *enclaves* europee nella Cina del XIX secolo si possono confrontare con la rinuncia ad un coinvolgimento militare diretto dei due grandi nella lotta tra comunisti e nazionalisti.

Naturalmente, si potrebbero proporre anche alcuni esempi di segno contrario. L'attitudine della Gran Bretagna verso i piccoli stati europei, del resto, è nota, come sono noti la politica di protezione offerta dai sovrani francesi ai principi tedeschi, o lo statuto di neutralità imposto a paesi come il Belgio o la Svizzera. Alcuni chiarimenti a questo proposito sono dunque necessari.

Anzitutto, le presenti osservazioni sui sistemi multipolari sono di carattere generale. La casistica diplomatica riserva una tale varietà che difficilmente si può pensare di sussumere ogni caso dentro un'unica griglia concettuale. La presenza di stati cuscinetto, la cui sopravvivenza è garantita dall'interesse comune delle grandi potenze, o di un numero sufficiente di esse, è un fatto accertato, ma ciò non toglie validità alle nostre conclusioni generali. Gli accordi per azioni congiunte a danno dei piccoli restano più frequenti nei sistemi multipolari che in quelli bipolari, e molto più frequenti dei casi di neutralizzazione. Questi ultimi, inoltre, a volte costituiscono un arrangiamento assai precario: basti pensare alla travagliata storia del Belgio.

D'altronde, la protezione offerta ai piccoli stati europei è una costante della politica estera britannica almeno dal XVIII secolo e viene abbandonata definitivamente solo nel 1947, quando il governo inglese, incapace di sostenere la Grecia contro la « sovversione » comunista, passa simbolicamente la consegna agli Stati Uniti. Dal trattato di Metheun del 1703, con il Portogallo<sup>23</sup>, alla protezione dei Paesi Bassi e del Belgio, e passando per l'indipendenza greca, la linea è la medesima. Lord Brougham identificava nella difesa degli stati minori l'obiettivo della Gran Bretagna. Come nell'Ellade del IV secolo a.C., così nell'Europa settecentesca lo stato insulare deve offrire garanzie ai deboli contro l'espansionismo delle potenze continentali. Esso non può prendere attivamente parte alle contese territoriali, ma deve assicurarsi l'obiettivo negativo che nessuno occupi tutta la massa continentale, accorpando a sé gli altri rivali: a che gioverebbe il primato sui mari, difatti, se tutti i porti venissero chiusi? La talassocrazia per promuovere il commercio non ha bisogno della conquista, sebbene non possa tollerare quella altrui. Questa eccezione, comunque, riguarda solo la politica europea della Gran Bretagna, ed è quindi di portata piuttosto limitata.

Infine, in alcune regioni la competizione dei grandi può diventare un gioco a due anche se il sistema è multipolare. La rivalità delle monarchie europee sulla penisola italiana diventa presto una questione tra Francia e Spagna, lasciando un certo margine di manovra a stati come Venezia o il ducato di Savoia di Emanuele Filiberto. Più tardi, la lotta di Francia e Impero per gli stati tedeschi assumerà le medesime caratteristiche. Nel XVIII secolo vi erano numerosi attori sul teatro europeo, ma la competizione francese e inglese in Asia e Nord America durante la guerra dei sette anni diventa un

gioco a due molto serrato. Più che la polarità, in effetti, sarebbe corretto guardare il numero di poli che si proiettano su una determinata arena. Le due cose coincidono spesso, ma non in ogni caso, e questo è un significativo limite all'analisi che abbiamo sviluppato. È comunque notevole che quando il margine d'azione dei piccoli sembra crescere, questo sia dovuto ad una tendenziale bipolarizzazione dell'arena regionale.

Analizzare la politica regionale concentrandosi sul ruolo della polarità non significa proporre un'alternativa al criterio fisico-geografico, ma costituisce piuttosto un tentativo di integrarlo. La coppia bipolarismo/multipolarismo si sovrappone alla maggiore o minore capacità d'intervento delle grandi potenze, mitigandola in un caso, accentuandola nell'altro, e determinando in tal modo il margine di manovra del quale dispongono i piccoli.

Coniugata con i vantaggi geografici, la rivalità bipolare garantisce la massima autonomia dei piccoli, ovvero la massima capacità di resistenza di fronte alla superpotenza che nutre mire egemoniche (Vietnam, Afghanistan). La competizione multipolare, coniugata con una relativa facilità delle operazioni dei grandi, è quella maggiormente lesiva della libertà degli stati minori, poiché le grandi potenze sono maggiormente propense ad accordarsi tra loro che a prestare soccorso, l'una contro le altre, ai piccoli (colonie europee). Le classificazioni intermedie, infine, corrispondono ai casi in cui l'effetto della polarità e quello della geografia confliggono.

Secondo Hans Morgenthau, un sottosistema è tanto più autonomo dal sistema dominante quanto più è grande la distanza fisica che li separa<sup>24</sup>. Per Raymond Aron, l'equilibrio delle forze locali si manifesta quando esiste un margine di manovra, per i piccoli, indipendente dall'intervento dei grandi<sup>25</sup>. Eppure, anche quando i fattori geografico-logistici sembrano più stringenti, la loro influenza viene mitigata dall'effetto benefico esercitato dal sistema bipolare. Governi ostili a Washington possono sopravvivere a Cuba, o in Nicaragua, mentre la Jugoslavia abbandona il blocco sovietico e la Romania si conquista un margine di manovra autonomo da Mosca.

Una condizione speculare si osserva nei sistemi multipolari. Le sue dimensioni costituiscono, per la Cina, una sorta di difesa naturale dall'intervento delle potenze europee. Ma la difficoltà logistica di un intervento su larga scala nel Celeste Impero viene aggirata tramite la concertazione degli stati interessati. Dove la geografia costituisce un limite alla capacità di proiezione delle grandi potenze, il carattere multipolare della competizione favorisce la ricerca di un compromesso e, quindi, stempera le difficoltà tecnico-logistiche che ciascuna potenza dovrebbe affrontare se agisse da sola. Se questo elemento altrove è meno evidente, ciò è dovuto alla schiacciante superiorità militare europea, che spesso annulla il peso di fattori geografici altrimenti determinanti<sup>26</sup>. Queste considerazioni sul ruolo della polarità e della geografia sono riassunte, in forma schematica, nella tabella 1.

	bipolarismo	multipolarismo
distanza geografica delle grandi potenze	massima autonomia	libertà temperata
prossimità geografica delle grandi potenze	libertà temperata	autonomia minima

Tabella 1. - *La libertà degli stati minori*

L'analisi che è appena stata abbozzata, tuttavia, non esaurisce ancora l'argomento. Finora, si è valutata esclusivamente l'influenza che la polarità esercita sulla libertà degli stati minori. La libertà, in effetti, non è l'unica variabile cui si deve guardare se vogliamo comprendere in che modo cambia la condizione dei piccoli e medi stati da un sistema all'altro. Il numero dei poli, difatti, influenza la politica regionale anche in un altro senso.

La politica bipolare è statica, mentre nel sistema multipolare le alleanze sono continuamente ridisegnate. L'abbandono di una coalizione, se le coalizioni sono statiche, limita molto il futuro potere contrattuale di uno stato, poiché preclude una successiva minaccia di defezione nei confronti dei nuovi alleati. Abbandonare una coalizione in un sistema bipolare significa certificare l'incompatibilità nei confronti dell'alleato maggiore e l'insoddisfazione dinnanzi a concessioni ritenute insufficienti. I cambiamenti di fronte sono possibili, ma dopo un riallineamento la credibilità di una nuova minaccia di defezione diventa modesta. L'interesse strategico a sostenere un alleato debole rimane<sup>27</sup>, ma non c'è più il timore che esso cerchi aiuto altrove, perché «altrove» ha già sperimentato una rottura.

Il nuovo alleato, inoltre dovrà pur sempre tener conto dei propri tradizionali clienti sullo scenario locale. Prendiamo il riallineamento dell'Egitto di Sadat. Fino al 1974 gli aiuti sovietici all'Egitto sono costantemente aumentati, dimostrando la notevole capacità dell'alleato minore di sfruttare la relazione con la grande potenza. Ma il passaggio dall'Unione Sovietica agli Stati Uniti non ha dato benefici analoghi in termini di collaborazione militare. Il principale risultato ottenuto da Sadat è stato il sostegno diplomatico a favore di una soluzione pacifica delle controversie del Vicino Oriente<sup>28</sup>. La stessa cosa si può dire per il riallineamento della Cina. I rapporti economici con gli Stati Uniti migliorano enormemente, ma il sostegno politico-militare resta precluso. Israele si ritirerà dal Sinai, come i delegati di Taiwan dovranno abbandonare il loro seggio all'Onu, ma la tutela dell'America non potrà in alcun modo venir messa in discussione. Per l'Unione Sovietica la scelta dell'Etiopia è più semplice, ma il dilemma permane ogni qualvolta sullo scacchiere regionale si debba scegliere tra alleati di importanza paragonabile<sup>29</sup>.

Se è corretto dire che in condizioni bipolari gli stati minori praticano la «politica del migliore offerente» rispetto ai grandi, bisogna tuttavia chiarire cosa si intende con questa espressione. Non si tratta di una elevata mobilità da una coalizione all'altra in cerca di accordi sempre più remunerativi, quanto della richiesta, continuamente reite-

rata, di un maggiore sostegno della grande potenza contro la possibilità di un riallineamento, sia esso dovuto a una libera scelta, alla minaccia di nemici preponderanti, o più frequentemente alla prima motivazione sotto le spoglie della seconda. Questa politica funziona non perché i piccoli esercitino un grande peso rispetto all'equilibrio dei grandi, ma perché la competizione dei grandi è serrata e le richieste dei piccoli tollerabili rispetto alla prospettiva di un vantaggio decisivo sul teatro regionale. Una tale configurazione, inoltre, è tipica del bipolarismo, poiché presuppone la staticità delle coalizioni, una condizione che si riscontra solo raramente nei sistemi multipolari<sup>30</sup>.

Quando il numero dei poli aumenta, le coalizioni vengono frequentemente ridisegnate, e si riparte ogni volta da una sorta di *tabula rasa* politica. Abbandonare una coalizione non significa perdere peso contrattuale in futuro, perché i giochi politici di oggi domani saranno cambiati. È possibile prendere parte ad accordi politici in rapida successione, e le opportunità che si aprono per chi le sa sfruttare sono notevoli. Dato che la vita politica è più «veloce», la minaccia di defezione perde valore rispetto al passaggio effettivo da una coalizione all'altra. È più importante il riallineamento che la minaccia di riallineamento. I vantaggi che si otterrebbero adombrando l'ipotesi di un mutamento di fronte, non equiparano quelli del mutamento stesso.

Gli stati che hanno saputo profittare delle occasioni che si presentano in un sistema multipolare — Venezia prima del 1509, la Prussia di Federico, la Svezia di Carlo, la Russia di Pietro, la Savoia — hanno ottenuto grandi guadagni e a volte hanno perfino raggiunto il rango di grandi potenze, sebbene a prezzo di notevoli rischi. Se non avesse preso parte alle guerre europee la Prussia non sarebbe diventata grande, ma difficilmente si può passare attraverso una lunga serie di conflitti senza pagare alcun prezzo, come testimoniano le dure condizioni imposte durante le guerre napoleoniche. Gli altri stati tedeschi, la cui politica oscillava perennemente tra la monarchia asburgica e quella francese, non hanno dovuto affrontare simili travagli. La corsa di Venezia sembra inarrestabile, ma il suo tracollo è disastroso, e di poco successivo il momento della massima espansione. Similmente, con Carlo la Svezia raggiunge il suo acme come potenza europea e inizia il suo declino<sup>31</sup>.

Il sistema multipolare comporta, per i piccoli e medi stati, grandi rischi ma anche notevoli opportunità. Tanto più si cerca di sfruttare tali opportunità, tuttavia, tanto più aumentano i rischi che si devono sopportare, poiché aumenta la probabilità di divenire oggetto di una coalizione di sfruttamento. Le spartizioni della Polonia vengono spesso citate con biasimo come un misfatto della politica di potenza. Raramente viene menzionato il fatto che fino agli inizi del XVII secolo i polacchi erano a Mosca. L'attivismo sulla scena regionale, se può essere il preludio all'ascesa di una grande potenza, genera inevitabilmente dei conflitti. Chi è più in vista, è anche maggiormente esposto all'ostilità dei rivali.

Nei sistemi bipolari l'attivismo è meglio tollerato, ma anche meno proficuo. Stati come l'Egitto di Nasser o l'Iraq di Saddam Hussein hanno avanzato progetti politici molto ambiziosi — nonché molto costosi sul piano umano — ma il cui frutto è stato modesto o nullo. La rapida successione dei conflitti e delle alleanze, tipica dei sistemi multipolari, viene meno, e le opportunità per acquisire una posizione preminente sul teatro regionale diventano meno frequenti. Il sostegno militare e diplomatico dei due grandi rischia spesso di neutralizzarsi a vicenda, e la relativa staticità del bipolarismo

influenza anche le arene regionali. Ciò non significa che non vi siano conflitti locali, anche accesi, ma semplicemente che è più difficile ottenere un vantaggio decisivo.

Se si crede che il mondo successivo alla fine della guerra fredda costituisca un ordine unipolare<sup>32</sup>, allora si potrà certamente concludere che l'analisi fin qui tratteggiata sia priva di ogni utilità se riferita al presente. In questo breve lavoro, è stato indagato l'impatto che la competizione delle grandi potenze esercita sulla condizione degli stati minori. Ma in condizioni di unipolarità non vi è più spazio per la competizione tra grandi: resta solo l'egemone, con le sue preferenze e i suoi interessi, ora maggiormente rivolti all'interventismo, ora meno.

Al contrario, chi ritenga che l'ordine che si delinea a partire dal 1991 sia multipolare<sup>33</sup>, o quantomeno abbia alcuni tratti della multipolarità<sup>34</sup>, potrà trovare parziali conferme dell'analisi qui presentata nelle vicende successive al crollo dell'Unione Sovietica. L'ampiezza delle coalizioni che si sono opposte all'Iraq nella prima e nella seconda guerra del Golfo, l'adesione di Russia e Cina alla lotta al terrorismo, con la contropartita di dichiarare terroristiche anche le guerriglie della Cecenia o dello Xinjiang, la cooptazione della Federazione Russa negli organi di comando Nato e l'accettazione della Cina nel Wto possono certo suggerire il caso di una « gestione congiunta » delle grandi potenze ai danni degli stati minori.

Ma esempi di segno contrario si potrebbero egualmente citare. In Georgia e in Kirghizistan i rappresentanti della vecchia nomenclatura hanno dovuto cedere il passo di fronte a movimenti popolari caldeggiati da Washington, mentre la situazione ucraina resta ancora aperta. Nel 1999 la Serbia veniva bombardata dalle forze della Nato, e l'ambasciata cinese fu colpita in quello che a molti parve un messaggio obliquo. Anche la contesa sino-americana per Taiwan ha toccato momenti di notevole tensione<sup>35</sup>. L'entrata della Russia nelle strutture Nato può essere considerata come un parziale, e tutto sommato modesto, rimborso per l'estensione dell'Organizzazione ad Est.

Se si vuole effettuare una valutazione quanto più possibile imparziale degli avvenimenti presenti, allora bisognerà concludere che ogni giudizio perentorio sarebbe quantomeno affrettato. Gli elementi di concertazione riscontrabili nei rapporti tra gli Stati Uniti e le potenze di medio livello possono essere più facilmente interpretati come concessioni dell'egemone che trattative tra pari. Se e quando sarà possibile identificare con maggiore chiarezza e univocità i tratti di un sistema politico multipolare, si potrà anche cercare una potenziale conferma o smentita delle evidenze che qui abbiamo suggerito solo tramite esempi di carattere storico.

### 3. Conclusioni

In questo breve articolo è stata indagata l'influenza congiunta che la polarità del sistema e la geografia esercitano sulla libertà degli stati minori. La principale conclusione raggiunta è che il sistema bipolare è, generalmente, associato ad una maggiore libertà dei piccoli stati, mentre quello multipolare si accompagna ad un margine d'azione minore. Ciò è dovuto al fatto che nel sistema bipolare la lotta per i guadagni relativi è, tra i due grandi, più serrata, e tale da non lasciare spazio per azioni comuni contro i piccoli. Nel sistema multipolare, al contrario, tali azioni occorrono e con frequenza<sup>36</sup>.

Ne consegue, dunque, che la configurazione maggiormente lesiva della libertà dei piccoli è quella in cui alla prossimità dei grandi si associa la multipolarità del sistema; ovvero, la libertà dei piccoli sarà maggiore quando ai vantaggi della distanza geografica dai grandi, o di condizioni logistiche che ne sfavoriscono l'intervento, si associa un sistema internazionale bipolare.

In seguito, si è osservato che il numero dei poli non incide esclusivamente sulla libertà degli stati minori, ma influenza anche la loro possibilità di migliorare la propria posizione nel sistema. Trascurando l'impatto della geografia e concentrando l'analisi esclusivamente sulla polarità, si può osservare che essa esercita, sulla politica regionale, un effetto ambivalente.

Come si è detto, nei sistemi multipolari i piccoli e medi stati sono maggiormente soggetti al pericolo di coalizioni di sfruttamento, pericolo di fatto quasi assente in condizioni bipolari, quando il coordinamento dei grandi giunge, al massimo, alla gestione congiunta della crisi. D'altronde, quando i poli della competizione sono due il profitto della defezione risulta, in termini politico-militari, modesto, e gli alleati minori spesso devono limitarsi a far leva sulla rivalità dei due grandi per ottenere il sostegno dell'alleato maggiore. Nel sistema multipolare, al contrario, la contrattazione tra gli alleati è relativamente meno importante, e il principale veicolo per ottenere ingenti guadagni in termini politici è prendere parte al maggior numero di accordi vantaggiosi. In questo modo, tuttavia, aumenta anche il rischio di divenire oggetto di una coalizione di sfruttamento.

Gli stati minori beneficiano della competizione bipolare poiché garantisce loro una maggiore libertà nei confronti dei grandi, ma maggiore libertà non significa maggior potere. Le possibilità di migliorare la propria posizione nel sistema aumentano nel multipolarismo, come anche i rischi che occorre sopportare. Il sistema bipolare induce un relativo immobilismo sulla competizione regionale: a pochi rischi corrispondono anche poche opportunità.

## Note

1. Desidero ringraziare Marco Cesa e Luigi Bonanate per i loro commenti a precedenti versioni di questo articolo.
2. In questo lavoro saranno utilizzati i termini «piccoli stati», «stati minori», «potenze minori» e simili in maniera intercambiabile. Ci si riferirà, con essi, a tutti quegli stati che, in una data epoca, non sono delle grandi potenze. Sebbene ulteriori specificazioni e distinguo sarebbero possibili, per i fini di questo lavoro è sufficiente questa distinzione: una classificazione più complessa genererebbe una maggiore accuratezza descrittiva ma a scapito della semplicità e linearità della spiegazione. Per inquadrare storicamente la nozione di «piccolo stato» rimandiamo all'efficace lavoro critico di Maurizio Bazzoli, *Il piccolo stato*



nell'età moderna, Milano, Jaca Book, 1990.

3. Si vedano, tra gli altri, i noti lavori di K. Deutsch e D.J. Singer, *Multipolar Power Systems and International Stability*, in «World Politics», XVI, 3, 1964; R.N. Rosecrance, *Bipolarity, Multipolarity and the Future*, in «Journal of Conflict Resolution», 10, 1966; K.N. Waltz, *The Stability of a Bipolar World*, in «Dedalus», 93, 1962.
4. Non si può pensare di trovare un'analisi della politica regionale in opere come la *Teoria* di Kenneth Waltz o la *Teoria sociale* di Alexander Wendt. Waltz ad esempio si limita ad osservare che: «Nella politica internazionale, come in ogni sistema basato sull'auto difesa, le unità maggiori impongono lo schema dell'azione a se stessi e agli altri [...] Concentrarsi sulle grandi potenze non significa perdere di vista i paesi minori. Ma l'attenzione al destino di questi impone l'analisi puntuale delle influenze esercitate dai primi [sic]». Affermazione senz'altro sottoscrivibile, ma che demanda appunto l'analisi particolareggiata di quelle influenze. Cfr. K.N. Waltz, *Theory of International Politics*, Newbery Award Records, New York 1979, trad. it. *Teoria della politica internazionale*, il Mulino, Bologna 2002, pp. 153-154 e, per una visione alternativa al realismo che ha avuto ampia risonanza negli ultimi anni, A. Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1999.
5. H. Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle For Power and Peace*, Knopf, New York 1948 (e cd. successive), trad. it. *Politica tra le nazioni. La lotta per il potere e per la pace*, il Mulino, Bologna 1997, p. 303. L'edizione italiana, a cura di L. Bonanate, è basata sull'edizione americana ridotta del 1985, curata da K. Thompson. Tutte le citazioni sono tratte dal XIII capitolo.
6. R. Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, Parigi 1968, trad. it. *Pace e guerra tra le nazioni*, Comunità, Milano 1970. Tutte le citazioni sono tratte dalla terza sezione del XIII capitolo.
7. Cfr. I.M. Lapidus, *A History of Islamic Societies*, Cambridge University Press, Cambridge 1988 (trad. it. *Storia delle società islamiche*, Einaudi, Torino 2000).
8. Sulla cultura giapponese in una prospettiva storica cfr. il recente volume di R. Bowring, *The Religious Traditions of Japan 500-1600*, Cambridge University Press, New York 2005.
9. Adottare un metodo soggettivo espone sempre a questo genere d'obiezioni. Rifiutando sempre e comunque di ridurre l'ideologia a pretesto si rischia di cadere nell'estremo opposto, di fraintendere il significato di richiami spesso meramente verbali a pretese radici comuni.
10. La letteratura sul regionalismo è assai vasta; tralasciando le analisi esclusivamente economiche, ricordiamo, tra i lavori più recenti: P.J. Katzenstein, *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*, Cornell University Press, Ithaca 2005; F. Soderbaum e T.M. Shaw, a cura di, *Theories of New Regionalism*, Palgrave MacMillan, New York 2003; B. Buzan, O. Wæver, a cura di, *Regions and Power: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.
11. Aron, *op. cit.*, p. 457.
12. D. Snidal, *Relative Gains and the Pattern of International Cooperation*, in D.A. Baldwin, a cura di, *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Columbia University Press, New York 1993, pp. 170-208.
13. J. Grieco, *Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory*, *ibid.*, pp. 317-321.
14. Cfr. J. Grieco, *Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism*, in «International Organization», XLII, 3, 1988, p. 501. Nella funzione di utilità dello stato di Grieco:  $U=V-k(W-V)$ , V rappresenta la remunerazione individuale dello stato, W quella dello stato *partner*, e k il coefficiente di sensibilità al divario delle due remunerazioni. Dunque, potremo dire che il coefficiente di sensibilità sarà minore in un sistema multipolare che in uno bipolare, rendendo la sopportazione delle perdite relative maggiore nel primo caso. Questa soluzione, comunque, è poco soddisfacente. Una formulazione più generale, valida per i sistemi multipolari come per quelli

- bipolari, dovrebbe contemplare un parametro che indichi il numero degli attori, in modo da ricondurre le situazioni a due attori a un caso particolare.
15. Cfr. P. Nolan, *China and the Global Economy: National Champions, Industrial Policy and the Big Business Revolution*, Palgrave MacMillan, London 2001; K. Zhang, a cura di, *China As a World Factory*, Routledge, New York 2006; T.N. Srinivasan e S.D. Tendulkar, *Reintegrating India with the World Economy*, Oxford University Press, New Delhi 2003; A. Hurrell, L. Pinhero, a cura di, *Brazil in the World: Globalization and State Power*, IB Tauris&Co., 2005.
  16. «Allo stesso modo, trascureremo i tentativi deliberati di manipolare i termini del commercio restringendo le esportazioni e/o le importazioni. Queste possibilità si presentano solo quando un'adeguata elasticità della domanda e dell'offerta rispetto ai prezzi genera un grado apprezzabile di potere di mercato monopolistico o monopsonistico». K. Knorr, *The Power of Nations. The Political Economy of International Relations*, Basic Books, New York 1975, p. 147.
  17. Lo studio più sistematico su questo argomento è quello di F. Crouzet, *L'économie britannique et le blocus continental*, Presses Universitaires de France, Paris 1958.
  18. Kenneth Waltz ha riconosciuto i problemi di coordinamento che sorgono in un sistema multipolare. Per l'autore, tuttavia, questi si limitano al tentativo, da parte degli stati interessati, di scaricare sugli alleati la responsabilità di bilanciare un aggressore. Cfr. Waltz, *op. cit.*, pp. 302-303. Sul «Buck Passing», e in generale sulle alleanze nel sistema multipolare cfr. T.J. Christensen and Jack Snyder, *Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity*, in «International Organization», XLIV, 2, 1990. Cfr. anche l'interessante studio del caso di R. Rosecrance e Ching-Cheng Lo, *Balancing, Stability and War: The Mysterious Case of the Napoleonic International System*, in «International Studies Quarterly», XL, 4, 1996, pp. 479-500.
  19. R. Schweller sostiene che alcuni stati cercano di migliorare la propria posizione nel sistema indipendentemente da considerazioni di sicurezza. Cfr. Randall L. Schweller, *Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In*, in «International Security», XIX, 1, 1994, pp. 72-107. Apparentemente, l'autore non considera che nelle coalizioni di *status quo* possano insorgere problemi di coordinamento. Significativamente, la maggior parte dei casi che cita è tratta da sistemi multipolari.
  20. Questa visione prende le mosse da un noto articolo di K. Waltz, *The Stability of a Bipolar World*, in «Dedalus», *cit.*, pp. 881-909.
  21. Cfr. Watz, *op. cit.*, pp. 297-352.
  22. N. Werth, *Histoire de l'Union soviétique. De l'Empire russe à la Communauté des États indépendants 1900-1991*, Presses Universitaires de France, Paris 1992 (trad. it. *Storia dell'Unione Sovietica. Dall'Impero russo alla Comunità degli Stati Indipendenti*, il Mulino, Bologna 1993, p. 569).
  23. Cfr. R.B. Mowat, *A History of European Diplomacy 1451-1789*, Longmans, Green & Co., London 1928; rist. R.B. Mowat, *A History of European Diplomacy 1451-1789* Hamden, Archon Books, 1971, p. 166.
  24. Morgenthau, *op. cit.*, pp. 303-306.
  25. Aron, *op. cit.*, pp. 452-458.
  26. A ciò si obietterà che il divario tecnologico tra le grandi potenze e i piccoli stati, se è sempre esistito, non è mai stato tanto marcato come nel XX secolo. Obiezione formalmente corretta, essa è nei fatti piuttosto discutibile. Nel XX secolo il divario tecnologico tra grandi e piccoli aumenta, ma è meno significativo sul piano militare, poiché le armi nucleari non sono immediatamente spendibili per ottenere vantaggi politici su di un teatro regionale. Il vantaggio in termini convenzionali rimane, ma non è tanto grande quanto quello che separava le truppe francesi e inglesi dagli eserciti dei paesi colonizzati. Gli inglesi combatterono tre guerre in Afghanistan e i francesi conquistarono l'Indocina, mentre sovietici e americani dovettero ritirarsi da quelle terre dopo un decennio di scontri infruttuosi. Sulla difficile spendibilità delle armi nucleari, cfr. John Hertz, *Idealist Internationalism and the*

- Security Dilemma*, in «World Politics», XX, 2, 1950, pp. 157-180. Per un'opinione di segno contrario cfr. Henry Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, Harper, New York 1957. Kissinger ha in seguito mutato opinione su questo tema.
27. Cfr. G. Snyder, *Process Variables in Neorealist Theory*, in «Security Studies», V, 3, 1996, pp. 167-192.
  28. Cfr. K.J. Beattie, *Egypt During the Sadat Years*, Palgrave MacMillan, London 2000. Per un'analisi politologica, cfr. S. Walt, *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, Ithaca 1987, pp. 104-180.
  29. Inoltre, va da sé che quando parliamo degli effetti del riallineamento sul potere contrattuale dell'alleato minore presupponiamo la continuità della classe dirigente. I vecchi legami fanno cattiva testimonianza per i nuovi, e i cambiamenti di regime, se non azzerano l'orologio politico, vi vanno talvolta vicino.
  30. Con la divisione degli stati europei in due campi contrapposti, anche la rivalità per le colonie genererà maggiori tensioni.
  31. Cfr. F.L. Carsten, *The Origins of Prussia*, Oxford University Press, Oxford 1954, trad. it. *Le origini della Prussia*, il Mulino, Bologna 1982; D.G. Chandler, *The Campaign of Napoleon*, Wiedenfeld and Nicolson, London 1966, trad. it. *Le campagne di Napoleone*, Rizzoli, Milano 1992, pp. 547-620; F. Chabod, *Venezia nella politica italiana ed europea del Rinascimento*, in AA.VV., *La civiltà italiana del Rinascimento*, Sansoni, Firenze 1958, pp. 29-55; F. Gilbert, *Venice in the Crisis of the League of Cambrai*, in J.R. Hale, a cura di, *Renaissance Venice*, Faber & Faber, London 1973, pp. 274-292; R.M. Hatton, *Charles XII of Sweden*, Weybright and Talley, New York 1969.
  32. Il che non vuol necessariamente dire stabile, almeno nel medio-lungo periodo. Cfr. Christopher Layne, *The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise*, in «International Security», vol. 17, n. 4, 1993.
  33. Cfr. John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton, New York 2001 (trad. it. *La logica di potenza*, Università Bocconi Editore, Milano 2003).
  34. Buzan e Wæver distinguono tra superpotenze (come gli Stati Uniti oggi), grandi potenze (come l'Unione Europea, il Giappone o la Cina) e potenze regionali (come l'India). Cfr. Buzan e Wæver, *op. cit.*
  35. Cfr. Mearsheimer, trad. it. cit., p. 340.
  36. Un'analisi più approfondita mostrerebbe, probabilmente, che l'attenzione per il guadagno relativo di ogni singola transazione non soltanto scema dal sistema bipolare a quello multipolare, ma decresce ulteriormente con l'aumentare del numero dei poli.

