

MICHAEL E. COX
E NICK KITCHEN

**IL RITORNO
DELLA STORIA:
GLI STATI UNITI
E IL MONDO DOPO BUSH**

Il momento unipolare degli anni Novanta, per molti commentatori, non è stato che un'anomalia destinata ad avere vita breve, una sorta di interregno fra le certezze della Guerra fredda e le incertezze di un mondo nel quale la storia ha ripreso il cammino, sprigionando tutta la sua forza. Oggi, la sfida per l'America è riconquistare la propria legittimità come perno del sistema che ha creato

Guardando indietro dalla prospettiva del primo, sempre più tormentato decennio del XXI secolo, gli anni Novanta appaiono un felice momento di passaggio. Tutto sembrava possibile nell'epoca in cui, secondo Fukuyama, il collettivismo era stato finalmente buttato nella proverbiale «pattumiera della storia». Nel 1989 – questa la celebre tesi dello studioso – non era finita soltanto la Guerra fredda, ma un periodo lungo due secoli durante il quale il liberalismo era stato tenuto costantemente sotto scacco da statisti di ogni orientamento. Ma ecco che si era finalmente compiuta una svolta storica¹. Il liberalismo aveva trionfato contro l'ultima delle ideologie concorrenti e il sistema internazionale poteva guardare avanti – o almeno così si credeva – verso un'era nella quale l'espansione del mercato e la progressiva diffusione della democrazia avrebbero reso più pacifico e prospero il mondo guidato dall'unica superpotenza sopravvissuta.

L'America, novella «Roma sulle rive del Potomac», avrebbe governato con benevolenza un impero basato sulla condivisione dei vantaggi, come un'interpretazione diffusa voleva fosse già accaduto in precedenza². Gli anni Novanta parvero dimostrare anche qualcos'altro, e cioè che gli Stati Uniti erano un tipo di egemone ben diverso

Questo testo è frutto del seminario tenuto da Michael E. Cox per il Laboratorio di Politica Globale (Lpg) del Centro Einaudi (Torino, 23 ottobre 2008), organizzato con il sostegno della Compagnia di San Paolo.

¹ Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Hamish Hamilton, Londra 1992; trad. it. *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Rizzoli, Milano 1996.

² Robert Kagan, *The Benevolent Empire*, «Foreign Policy», 111, estate 1998.

da quelli del passato. Invece di declinare – un destino che molti avevano ritenuto inevitabile prima del 1989 –, l'America mostrava un andamento esattamente opposto: il suo ritorno sulla scena era così stupefacente da rendere superflue le analogie con le grandi potenze del passato (per non menzionare il colpo che questa *rentrée* aveva inferto a gran parte della teoria delle Relazioni internazionali). Come ebbe a sottolineare in seguito un cantore del potere americano, dopo il 1989 gli Stati Uniti semplicemente dimostrarono ciò che molti andavano sostenendo da tempo: non erano un impero come gli altri. Volendo dar loro un nome, occorreva parlare di una «grande potenza eccezionale»³.

È incredibile quanto lontane nel tempo suonino oggi queste opinioni. L'ascesa della Cina, la rinascita della Russia nazionalista, gli effetti debilitanti di una «guerra al terrorismo» che non potrà essere vittoriosa e sembra senza fine, gli effetti dell'azione militare in Iraq e, forse più significativo di qualsiasi altro fattore, la profonda crisi finanziaria che sta travolgendo l'Occidente hanno reso il mondo un luogo molto diverso da quello di allora. Senza dubbio alcuni ora ritengono che il momento unipolare degli anni Novanta non sia stato che un'anomalia destinata ad avere vita breve, una sorta di interregno – se così piace – fra le certezze bipolari della Guerra fredda e le incertezze di un mondo nel quale la storia aveva ripreso il cammino sprigionando tutta la sua forza. Inoltre, in questo periodo più travagliato, non soltanto è parso che il liberalismo non fosse più in grado di offrire la maggior parte delle risposte ai problemi importanti – chi potrebbe sostenere il contrario nel tempo di Putin e dell'affermazione di una Cina ancora autoritaria? –, ma che anche gli Stati Uniti fossero in crisi. L'epoca liberale stava arrivando al capolinea e dunque occorreva abbandonare la convinzione che gli Stati Uniti potessero continuare a plasmare il mondo a propria immagine e somiglianza, dunque secondo principi liberaldemocratici. Ancora una volta, l'impero americano appariva in declino⁴.

Nelle pagine che seguono ci si propone di esplorare queste grandiose oscillazioni della fortuna e ragionare sul loro significato. L'articolo inizia con una discussione delle tesi di Paul Kennedy – giudicato il maggior teorico del declino americano – per sviluppare poi alcune considerazioni sulle implicazioni dell'unipolarismo e sulla misura in cui l'idea di trasformare il momento unipolare in un assetto quasi permanente, durante la presidenza di George W. Bush, si sia tradotta in una nuova strategia imperialista. Sulla base di questi elementi viene affrontato il dibattito recente sul declino americano, per concludere con qualche riflessione sul ruolo degli Stati Uniti nell'ordine internazionale. La tesi proposta potrebbe non apparire così originale, ma è molto impor-

³ Robert Singh, *The Exceptional Empire: Why the United States Will Not Decline – Again*, «International Politics», 45, settembre 2008, n. 5, pp. 571-593.

⁴ Michael E. Cox, *Is the United States in Decline – Again?*, «International Affairs», 2007, n. 4, pp. 643-653.

Michael E. Cox

e Nick Kitchen

Il ritorno della storia:

gli Stati Uniti e il mondo dopo Bush

tante: indipendentemente dalle sfide – serie e reali – che gli Stati Uniti devono affrontare oggi, si sostiene che, in ultima analisi, non vi siano alternative agli Stati Uniti per ricoprire il ruolo di leader globale. Alcuni possono provare a danneggiare il sistema internazionale che essi hanno creato, altri potrebbero cercare di indebolirlo, ma non esiste un successore in grado di prendere il testimone.

La domanda cruciale non è dunque se qualche altra grande potenza si proporrà per prendere il posto dell'egemone in carica, come è accaduto in passato, ma piuttosto: quanto rapidamente ed efficacemente gli Stati Uniti saranno in grado di sviluppare una strategia che consenta loro di riguadagnare un seguito a livello internazionale più ampio di quello sul quale hanno potuto contare negli ultimi anni? Ecco la questione cruciale che il presidente eletto dovrà affrontare. Non esiste una risposta ovvia, è vero. Ma non si tratta neppure di una domanda che si possa facilmente eludere, e qualsiasi tentativo di farlo non potrebbe che comportare un ulteriore indebolimento dell'ordine liberale che gli Stati Uniti sono chiamati a difendere dalla loro storia e dalla Costituzione che si sono dati⁵.

PAUL KENNEDY E I SUOI EPIGONI

Il fatto che l'America fosse uscita vincitrice dalla Guerra fredda sembrava aver emesso il verdetto finale sulla «tesi Kennedy», secondo la quale gli Stati Uniti, come inevitabilmente era accaduto all'impero britannico e asburgico prima di loro, dopo una fase di ascesa erano condannati al declino⁶. La tesi di Kennedy non era certamente originale, in quanto poggiava sull'interpretazione realista delle relazioni internazionali secondo la quale la stessa struttura del sistema internazionale crea incentivi a che il potere venga controbilanciato e gli egemoni siano tenuti a freno. In verità, narrative del declino americano avevano già avuto spazio dopo la Guerra del Vietnam, quando la sconfitta militare nel Sud-Est asiatico aveva finito per combinarsi con un debito pubblico crescente e l'emergere di un'economia globale più interdipendente. Tanto spazio da spingere a suggerire all'America di gestire tale inesorabile declino, piuttosto che resistervi⁷. I «declinisti», poi, vedevano in Ronald Reagan un presidente le cui politiche divisive di *deficit spending* avrebbero impegnato il paese oltre il limite delle sue forze. Proprio questa previsione spiega il gran successo del libro di Kennedy al

⁵ Per una più approfondita discussione di questa e altre questioni legate alla posizione occupata dall'America nel mondo di oggi, si veda Michael E. Cox e Doug Stokes (a cura di), *US Foreign Policy*, Oxford University Press, New York 2008.

⁶ Paul M. Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Random House, New York 1987; trad. it. *Ascesa e declino delle grandi potenze*, Garzanti, Milano 1989.

⁷ Stanley Harry Hoffmann, *Primacy or World Order: American Foreign Policy since the Cold War*, McGraw-Hill, New York 1978.

momento della sua pubblicazione, nel 1987, durante una campagna elettorale presidenziale di importanza cruciale: fu una vera manna dal cielo per il Partito democratico all'opposizione.

La tesi di Kennedy suscitò una messe di reazioni indignate, ma non fu il dibattito accademico a mettere da parte l'idea del declino americano, quanto gli eventi successivi. L'inattesa fine della Guerra fredda e quindi il collasso dell'Unione Sovietica dimostrarono che non era l'America a essere stata consumata dalla sua leadership: negli anni Novanta non era più il declino la retorica dominante, ma addirittura quella di un nuovo secolo americano. La vittoria ottenuta nella Guerra del Golfo fece dimenticare la sindrome del Vietnam, il miracolo economico giapponese si rivelò un miraggio e gli Stati Uniti si sostituirono a un'Europa impotente e divisa attivandosi ai suoi stessi confini, in Jugoslavia. Nel mondo nuovo, l'America esercitava un dominio totale sotto il profilo militare, poteva vantare un'economia immensa e solida e al tempo stesso conservava un insuperato ascendente nella sfera culturale e ideologica. Molti americani erano riluttanti ad ammetterlo, ma questo era un impero a tutti gli effetti, salvo che nel nome.

Come era lecito attendersi, vi erano perfino alcuni i quali sostenevano non soltanto che l'America fosse un impero – certo, di un tipo diverso da quelli che appartenevano alla storia europea –, ma che essa dovesse a quel punto mantenere e rafforzare la propria superiorità. Il dominio americano era fuori discussione: già all'inizio degli anni Ottanta, agli Stati Uniti veniva attribuito, «in base a tutti gli indicatori», un grado di supremazia che la Gran Bretagna non aveva mai raggiunto nel XIX secolo⁸, e il collasso dell'Unione Sovietica nel 1991 aveva spazzato via dalla scena l'unica altra superpotenza e – ancora più importante – l'unico concorrente sul piano ideologico. Per tutti gli anni Novanta, gli Stati Uniti avevano detenuto circa un quarto del Pil mondiale ed erano rimasti la più tecnologicamente avanzata tra le principali economie, con una spesa per ricerca e sviluppo che si avvicinava a quella del resto dei paesi del G7 messi insieme⁹. Un simile predominio sotto il profilo economico e tecnologico aveva consentito agli Stati Uniti di sostenere spese militari che si traducevano in un controllo dei beni comuni globali che nessun paese aveva mai esercitato prima con la medesima intensità, in quanto finanziavano il commercio mondiale, i mezzi di comunicazione e le telecomunicazioni globali¹⁰.

Conservare questa posizione geopolitica imperiale garantiva la sicurezza ameri-

⁸ Bruce Russett, *The Mysterious Case of Vanishing Hegemony; Or, Is Mark Twain Really Dead?*, «International Organization», 39, 1985, n. 2.

⁹ William C. Wohlforth, *The Stability of a Unipolar World*, «International Security», 24, 1999, n. 1, p. 17.

¹⁰ Barry Posen, *Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony*, «International Security», 28, 2003, n. 1.

Michael E. Cox

e Nick Kitchen

Il ritorno della storia:

gli Stati Uniti e il mondo dopo Bush

cana perché nessun avversario poteva sperare di avvicinarsi alla potenza degli Stati Uniti tanto da poterla sfidare. Nelle parole di Colin Powell, «se sembra che tu sia in condizione di dare un calcio nel sedere a qualcuno, nella maggior parte dei casi non sarà necessario procedere»¹¹. Altri, soprattutto quelli che si collocavano nell'ala «neocon» del Partito repubblicano, erano pronti a spingersi oltre sostenendo che una *grand strategy* imperiale non andava a vantaggio soltanto della sicurezza dell'America, ma era una buona cosa per il mondo intero. I valori della libertà individuale erano universali e favorivano l'emancipazione, dunque il nobile progetto di diffondere la democrazia e l'economia di mercato avrebbe portato prosperità e pace, compiendo il destino del paese¹².

VERSO UN NUOVO IMPERIALISMO AMERICANO

Naturalmente, l'America è tanto grande e virtuosa che qualsiasi vincolo all'esercizio del potere che possiede, finalizzato al compimento del suo destino, doveva essere rimosso. Poiché gli strumenti del multilateralismo limitano il più forte in misura maggiormente significativa rispetto ai partner, sino a che l'America dovrà convivere con regimi infidi e tirannici nei confronti dei quali la «persuasione è una farsa», qualunque accordo multilaterale che dovesse sottoscrivere comporterebbe una perdita di potenza a favore di questi regimi¹³. I trattati impongono regole ai «buoni» che mantengono la parola data; i «cattivi» non li sottoscrivono, o quando lo fanno poi ingannano le controparti o addirittura violano apertamente le disposizioni. A causa di queste convinzioni i neo-imperialisti americani hanno finito per respingere qualsiasi politica multilaterale potesse avere come effetto una riduzione in termini relativi del potere degli Stati Uniti¹⁴.

Gli argomenti dei neo-imperialisti poggiavano su una serie di idee principali, la prima e più importante delle quali è che la struttura internazionale unipolare poteva restare stabile nel tempo. Rifiutando l'assunto realista in base al quale un potere smisurato appare inaccettabile e spinge gli altri stati a controbilanciarlo¹⁵, i neo-imperialisti americani giudicavano le strategie dei paesi di rango secondario incoerenti, dato che l'ampiezza del divario di potere che li separava dalla potenza dominante era tale da

¹¹ Audizione circa l'autorizzazione alla difesa davanti all'Armed Services Committee del Senato, 1° febbraio 1990.

¹² Joshua Muravchik, *Exporting Democracy: Fulfilling America's Destiny*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington 1991.

¹³ Charles Krauthammer, *Democratic Realism: An American Foreign Policy for a Unipolar World*, 2004 Irving Kristol Lecture, AEI Press, Washington 2004.

¹⁴ John R. Bolton, *Should We Take Global Governance Seriously?*, «Chicago Journal of International Law», 1, 2000, n. 2.

¹⁵ Kenneth Waltz, *America as a Model for the World? A Foreign Policy Perspective*, «PS: Political Science and Politics», 24, 1991, n. 4, p. 669.

far sì che le loro scelte potessero logicamente variare soltanto da un entusiastico «attaccarsi al carro del vincitore» all'evitare deliberatamente l'antagonismo diretto¹⁶. I peculiari vantaggi dei quali l'America gode grazie alla propria posizione geografica, e in particolare le sue alleanze di lunga data con il nord e il sud, sommati alla convinzione appena menzionata, non potevano che rafforzare la già probabile longevità dell'unipolarità americana¹⁷.

Occorre sottolineare che i neo-imperialisti rifiutavano l'idea che il potere americano sarebbe stato considerato benevolo se il paese avesse adottato una linea di auto-contenimento, un processo che «ripulisce» il potere attraverso la moderazione, il multilateralismo e la promozione della condivisione dei guadagni¹⁸. Vi era, al contrario, l'assunto esplicito che gli Stati Uniti sarebbero stati visti come benevoli per il semplice fatto che *sono* tali – una verità che poggia sulle convinzioni americane circa la particolare natura della nazione e sull'universalità delle idee di libertà. Secondo un autorevole commentatore, il potere degli Stati Uniti era giustificato dal fatto che l'interesse nazionale era così illuminato da «avvicinarsi pericolosamente alla generosità»¹⁹. Per i sostenitori della supremazia americana, il mondo non aveva nulla da temere da questo predominio, e li rassicurava il fatto che «la maggioranza delle grandi potenze del mondo [...] preferisce l'egemonia benevola americana alle possibili alternative»²⁰. L'impero americano era stato invitato: dunque sarebbe stato il benvenuto²¹.

Da questo momento in avanti, la storia è ben nota. L'11 settembre fornì alla *grand strategy* di Washington quello che apparve subito come un nuovo principio organizzatore: l'impero americano esprime tutta la sua forza, invadendo Afghanistan e Iraq, e identificando Iran e Corea del Nord – accanto a Saddam Hussein – per costruire il noto terzetto, «l'asse del male». La solidarietà globale dei mesi immediatamente successivi all'attacco alle Torri Gemelle venne rapidamente meno per effetto della percepita illegittimità della guerra mossa all'Iraq. Benché la strategia dello «*shock and awe*» e la velocità mozzafiato della marcia verso Baghdad parvero sottolineare la schiacciante supremazia dell'impero americano, gli insorti presto coinvolsero le forze statunitensi in un conflitto irregolare, facendo fallire i tentativi di avviare la ricostruzione. Occupante malvisto, gli Stati Uniti finirono per spendere ancora molto sangue e denaro in una guerra sempre più difficile, e ciò fece riemergere l'argomento del declino. Di

¹⁶ William C. Wohlforth, *The Stability of a Unipolar World*, cit., pp. 23-28.

¹⁷ Ivi, pp. 28-37.

¹⁸ Charles A. Kupchan, *After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of a Stable Multipolarity*, «International Security», 23, 1998, n. 2.

¹⁹ Robert Kagan, *The Benevolent Empire*, cit., p. 28.

²⁰ William Kristol e Robert Kagan, *Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy*, «Foreign Affairs», 75, 1996, n. 4, p. 21.

²¹ Geir Lundestad, *Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-52*, «Journal of Peace Research», 23, 1986, n. 3.

Michael E. Cox

e Nick Kitchen

Il ritorno della storia:

gli Stati Uniti e il mondo dopo Bush

fronte a una potenza militare apparentemente inefficace e al suo *soft power* dilapidato, i rivali economici e politici presero a crescere e, dopo meno di vent'anni, si tornò a contare i giorni che restavano all'impero americano.

DALL'IMPERO AL DECLINO?

Nell'estate del 2008, una convergenza di eventi ha messo chiaramente in luce il declino del potere americano. Mentre il regime autoritario cinese entusiasmava il mondo con una cerimonia di apertura delle Olimpiadi di Pechino che costituiva una dimostrazione spettacolare della grandezza del paese e del suo successo economico, una Russia imbalanzata dispiegava le proprie truppe in Georgia – una democrazia candidata a entrare nella Nato – distruggendo così il risultato di vari anni di assistenza militare americana. Gli Stati Uniti non hanno potuto fare altro che stare a guardare mentre questi due nuovi giganti si annunciavano al mondo, ed è apparso che i valori e gli interessi americani fossero ormai un facile bersaglio in un mondo che non era più unipolare, ma piuttosto non-polare²².

Che significato attribuire a questo rapido passaggio dalla retorica dell'impero ai solenni proclami del suo declino? Entrambi i concetti sono legati alla nostra interpretazione del potere, da una parte, e della resistenza, dall'altra. In che modo misuriamo il potere e quale significato attribuiamo alla resistenza sono dunque le due domande cruciali nel dibattito relativo allo status globale degli Stati Uniti: si tratta di un impero, sovrachiarante nel suo potere e semplicemente infastidito da occasionali manifestazioni di opposizione asimmetrica, oppure la resistenza di chi vi si oppone rappresenta una vera sfida, che in quanto tale rende insensato continuare a parlare di un *imperium* americano?

L'argomento che l'America stia declinando si fonda su due proposizioni collegate fra loro. La prima è che i fallimenti di politica estera, in particolare il conflitto iracheno, ne hanno eroso la posizione nel mondo, rivelando l'impotenza della potenza americana e al contempo indebolendone la legittimità. La seconda è che altre potenze – soprattutto Unione Europea, Cina e Russia – stanno emergendo e sfideranno la posizione dominante degli Stati Uniti.

Se la storia degli imperi ci insegna qualcosa, è che la *hubris* conduce alla sconfitta²³. Dopo l'11 settembre gli Stati Uniti hanno beneficiato di una quasi universale simpatia internazionale, e la maggior parte dei paesi ha considerato la campagna contro l'Afghanistan una risposta necessaria e giustificata agli attacchi subiti²⁴. Ma la

²² Richard Haass, *U.S. Foreign Policy in a Nonpolar World*, «Foreign Affairs», 87, 2008, n. 3.

²³ Jack L. Snyder, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*, Cornell University Press, Ithaca 1991; Charles A. Kupchan, *The Vulnerability of Empire*, Cornell University Press, Ithaca 1994.

²⁴ Jean-Marie Colombani, *We Are All Americans*, «Le Monde», 12 settembre 2001.

successiva corsa a muovere una «guerra per scelta» all'Iraq allo scopo di porre fine al regime di Saddam Hussein ha colorito di un preoccupante militarismo l'intera politica estera americana, allontanando gli alleati, suscitando forti reazioni contrarie nelle opinioni pubbliche e facendo venir meno ogni benevolenza nei confronti della politica estera statunitense²⁵. Le guerre nelle quali l'America si è impegnata sotto l'etichetta della *Global War On Terror* si sono rivelate tra l'altro molto meno lineari di quanto non fosse stato preannunciato. Lo «spettacolare» fallimento nell'imporre l'ordine e stabilizzare l'Iraq in particolare aveva le sue radici nell'arroganza ideologica di un impero inebriato dall'idea del suo potere e della sua virtù²⁶.

Forse anche più preoccupante dell'apparente inefficacia del potere militare americano è il fatto che molti dei mezzi utilizzati dagli Stati Uniti per combattere la sua guerra globale al terrorismo hanno minato l'autorità morale di cui l'America un tempo poteva servirsi nei confronti delle grandi potenze rivali. È difficile dare lezioni alla Cina sui diritti umani quando gli Stati Uniti comandano Guantánamo e Abu Ghraib, e l'azione russa contro i «terroristi» ceceni appare accettabile se la si accosta all'operazione americana a Falluja. La preferenza degli Stati Uniti per governi «anti-terrorismo» rispetto a quelli democratici non li rende molto credibili quando rivendicano il loro ruolo di portavoce dei valori liberali nel mondo, e ciò potrebbe averli privati di quella autorità che consentiva loro di esercitare la leadership²⁷.

In nessun altro luogo la perdita di legittimità è stata più vistosa che in Europa, dove il sentimento anti-americano è cresciuto in occasione di ogni azione unilaterale compiuta dall'amministrazione Bush. L'anti-americanismo si è peraltro tradotto in una vera e propria linea politica, come raramente era accaduto in passato, quando i pacifisti della «vecchia Europa» si sono pubblicamente opposti all'azione americana nel teatro delle Nazioni Unite. Nel 2003 le tensioni all'interno dell'Alleanza Atlantica erano ormai più acute che mai – non più dipendente dagli Stati Uniti, l'Unione Europea era divenuta il più grande mercato unico al mondo con un prodotto interno lordo superiore a quello americano, con una sua politica estera e di sicurezza e un suo modo di intendere la guerra. La promessa di essere accolti come membri si stava dimostrando una leva di potere più efficace di qualsiasi elemento geopolitico; come un autore aveva fiduciosamente affermato: nel nuovo secolo europeo, il modo europeo di fare le cose sarebbe diventato quello del mondo²⁸.

Le lezioni che si possono trarre dall'esperienza americana in Iraq e, meno signifi-

²⁵ Andrew J. Bacevich, *The New American Militarism: How Americans Are Seduced by War*, Oxford University Press, New York 2005.

²⁶ Toby Dodge, *Iraqi Transitions: From Regime Change to State Collapse*, «Third World Quarterly», 26, 2005, n. 4.

²⁷ Barry Buzan, *A Leader without Followers? The United States in World Politics after Bush*, «International Politics», 45, 2008, n. 5.

²⁸ Mark Leonard, *Ascent of Europe*, «Prospect», 17 febbraio 2005.

Michael E. Cox

e Nick Kitchen

Il ritorno della storia:

gli Stati Uniti e il mondo dopo Bush

cativamente, in Afghanistan sono lezioni sull'efficacia del potere militare. Quando è schiacciante, non soltanto genera ansia e resistenza, ma determina una perdita di autorità e suscita una reazione che lo stesso potere militare trova molto difficile contrastare. Una guerra asimmetrica – quale necessariamente è ogni guerra nella quale sia coinvolta l'America – sfrutterà la doppia vulnerabilità tipica delle potenze democratiche puntando a rendere la missione strisciante e, allo stesso tempo, costringendo il paese a fare i conti con il rischio di avere vittime²⁹. In particolar modo, gli insorgenti indigeni hanno un vantaggio enorme rispetto alle forze straniere in quanto essi non hanno bisogno di «vincere»: a loro basta far durare il conflitto, facendo così passare la voglia di combattere alla grande potenza³⁰.

Chiaramente in relazione alla guerra, i regimi non democratici sono più solidi delle loro controparti liberali, benedetti come sono dall'assenza del ciclo elettorale. Di conseguenza, la Russia è riuscita a condurre la campagna in Cecenia – come alleato degli Stati Uniti nella più ampia guerra al terrorismo – con maggiore spietatezza e determinazione di quella mostrata dall'America in Iraq. Tonificata dai suoi successi militari e arricchita grazie al crescente prezzo del petrolio, la Russia è tornata sulla scena. Dopo una fase di contrazione durante gli anni Novanta, a partire dal 2000 la sua crescita ha tenuto una media del 7 per cento annuo. Ma è la *natura* di tale crescita, ovvero il fatto di essere basata sulle esportazioni, a sostenere il suo revival come grande potenza, giacché buona parte dell'Europa ora dipende dalla Russia per la fornitura di gas naturale. Le risorse energetiche contano per il 65 per cento del totale delle importazioni europee dalla Russia, e il Cremlino non è stato alieno dal concepire tale dipendenza come una risorsa strategica, utilizzandola abilmente per evitare che si delineasse una politica comune europea nei suoi confronti³¹. La Russia è dunque il miglior esempio di stato «petro-autoritario» emergente, che fonda il proprio nazionalismo assertivo sulla sicurezza fornita dalle sue esportazioni di petrolio e gas³². Prezzi del petrolio a livelli record (ironicamente, almeno in parte alimentati dall'incertezza provocata dalle politiche americane in Medio Oriente) servono soltanto a incrementare il valore di queste risorse; non è certo una coincidenza che la Russia si sia sentita in condizione di spingere l'Occidente sin dove sappiamo in Georgia quando il prezzo del petrolio oscillava attorno ai 120 dollari al barile.

Per i declinisti, il conflitto provocato dagli errori di valutazione di Mikhail Saakashvili riguardo all'Ossezia meridionale rappresenta un chiaro indicatore dell'impotenza

²⁹ Lawrence Freedman, *The Transformation of Strategic Affairs*, «Aldephi Papers», 2006, n. 379, pp. 49-61.

³⁰ Christopher Layne, *Impotent Power? If America Is the World's Only Superpower, Why Can't It Seem to Get Anything Done?*, «The National Interest», 2006, n. 85.

³¹ Peter Mandelson, *The EU and Russia: Our Joint Political Challenge*, discorso tenuto a Bologna il 20 aprile 2007.

³² Thomas L. Friedman, *The First Law of Petropolitics*, «Foreign Policy», maggio-giugno 2006.

americana. Di fronte agli alleati europei divisi e agli Stati Uniti non disposti a – e comunque realisticamente non nelle condizioni di – reagire militarmente per difendere l'integrità territoriale della Georgia, un commentatore lamentava che gli Stati Uniti si erano svestiti della stella di «sceriffo globale»³³. Eppure l'idea che l'America possa mai esser stata disponibile a – o in grado di – dispiegare le proprie forze armate ai confini di una Russia che resta una potenza nucleare per contrastarne gli interessi è assurda. Si potrebbe peraltro sostenere che gli Stati Uniti si siano cacciati in questo pasticcio in un momento di eccesso di fiducia in se stessi, che li ha spinti a esercitare il proprio potere nell'ex spazio sovietico³⁴. Il concetto di declino, in base al quale un vantaggio in termini di potere rispetto ad altri paesi diminuisce nel tempo, è un concetto relativo; non si tratta di una misura della distanza di un soggetto da una condizione di onnipotenza. Un fase caratterizzata da un eccesso di impegno (*overstretch*) non innescava necessariamente il declino, come ben sapeva già Adriano.

D'altra parte, l'eccesso di impegno si riduce a un impiego dell'esercito oltre il limite della sostenibilità. Il punto centrale sollevato da Kennedy era che, nel lungo periodo, vi è un nesso molto evidente tra ascesa e declino (relativi) sotto il profilo economico e il medesimo andamento in chiave militare. Un elemento, questo, che ci porta a considerare la Russia, che nonostante la sua crescita e le risorse naturali possedute è soltanto undicesima a livello globale per prodotto interno lordo, e la Cina, che si è sviluppata rapidissimamente. Dal momento in cui sono state implementate le riforme di mercato, negli anni Settanta, l'economia di quest'ultima è quadruplicata: centro manifatturiero di rilievo globale, la Cina consuma circa un terzo della fornitura globale di ferro, carbone e acciaio³⁵. Negli anni Novanta il tasso medio di sviluppo del paese si è attestato al 10,6 per cento, riducendosi al 9,6 dall'inizio del XXI secolo, così che il suo prodotto interno lordo supera i 7 trilioni di dollari. Avanzi commerciali, in questo periodo, hanno consentito alla Cina di accumulare oltre 1 trilione di riserve in valuta estera, investite soprattutto in obbligazioni del Tesoro americano. Ciò le conferisce un tale livello di controllo sul debito pubblico e la moneta degli Stati Uniti che, per i suoi presumibili effetti, si è parlato della possibilità che la Cina mettesse sul mercato le sue riserve in dollari come dell'«opzione nucleare»³⁶.

La forza economica della Cina è stata evidenziata dalle Olimpiadi di Pechino, durante le quali uno stanziamento previsto di 44 miliardi di dollari è stato investito su giochi gestiti e coreografati con estrema cura allo scopo di rafforzare il crescente *soft po-*

³³ Claudia Rosett, *Georgia and the American Cowboy*, «National Review Online», 12 agosto 2008.

³⁴ H.D.S. Greenway, *America Botches Georgia*, «International Herald Tribune», 19 agosto 2008.

³⁵ G. John Ikenberry, *The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?*, «Foreign Affairs», 87, 2008, n. 1.

³⁶ Ambrose Evans-Pritchard, *China Threatens 'Nuclear Option' of Dollar Sales*, «The Telegraph», 10 agosto 2007.

Michael E. Cox

e Nick Kitchen

Il ritorno della storia:

gli Stati Uniti e il mondo dopo Bush

wer del paese³⁷. Il successo degli atleti cinesi ha poi aumentato il suo prestigio, e dunque la probabilità che altri aspireranno a seguirne l'esempio³⁸. Il cosiddetto «*Beijing consensus*» offre già un modello di sviluppo alternativo, in modo particolare in Africa e Medio Oriente, dove il rispetto per la sovranità e la retorica della non-interferenza incarnati dalla Cina stanno cominciando ad avere la meglio sul modello che unisce apertura economica e liberalizzazione politica promosso dall'America³⁹.

Dobbiamo però fare attenzione a non enfatizzare eccessivamente l'impatto della crescita cinese, perché l'economia americana resta forte. Rimane la più grande economia nazionale al mondo ed è giudicata dal World Economic Forum come la più competitiva, con un incremento della produttività nell'ultimo decennio pari a un intero punto in più rispetto alla media europea. Gli Stati Uniti dominano nell'istruzione superiore e nelle nuove tecnologie, oltre a poter contare sul dinamismo che deriva dall'immigrazione⁴⁰. Inoltre la Cina sembra non essere immune dall'attuale crisi economica, mentre l'idea che i mercati emergenti possano «svincolarsi» dalla recessione innescata dagli Stati Uniti appare sempre meno verosimile⁴¹. Dunque, benché persino i più pessimisti si aspettino che la crescita della Cina rimanga nettamente superiore a quella americana, il paese deve fare ancora molta strada prima di divenire l'attore economico più potente, e il suo destino rimane legato a quello degli Stati Uniti.

La dimensione dell'economia americana in termini assoluti le consente, tra l'altro, di sostenere spese militari semplicemente immense: 547 miliardi di dollari nel 2007. Il bilancio della difesa assorbe soltanto circa il 4 per cento del prodotto interno lordo, ma rappresenta un incredibile 45 per cento del totale mondiale delle spese militari: una supremazia, sotto questo profilo, che non ha precedenti nella storia del mondo. Pur avendo incrementato le spese militari del 59 per cento in termini reali dal 2001, queste non eguagliano il picco sperimentato negli anni immediatamente successivi alla Seconda guerra mondiale⁴².

Dal punto di vista militare, la Cina continua a investire: ha aumentato le proprie spese di tre volte durante l'ultimo decennio⁴³. La sua quota della spesa militare globale è pari al 5 per cento; assorbendo soltanto il 2,1 per cento del prodotto interno lordo

³⁷ Hannah Beech, *The Lessons of the Beijing Olympics*, «Time», 24 agosto 2008.

³⁸ Joseph S. Nye, *The Olympics and Chinese Soft Power*, «The Huffington Post», 24 agosto 2008.

³⁹ Robert Springborg, *From Washington to Beijing: In Search of a Development Model*, «The Middle East in London», dicembre 2007-gennaio 2008; Drew Thompson, *China's Soft Power in Africa: From the 'Beijing Consensus' to Health Diplomacy*, «China Brief», 5, 2005, n. 21.

⁴⁰ Fareed Zakaria, *The Future of American Power: How America Can Survive the Rise of the Rest*, «Foreign Affairs», 87, 2008, n. 3.

⁴¹ Tim Bennett, *Is China's Miracle Economy Heading for a Fall?*, «Money Week», 8 agosto 2008.

⁴² Paul M. Kennedy, *The Power Game*, «LSE Magazine», 20, 2008, n. 1.

⁴³ Petter Stålenheim, Catalina Perdomo e Elisabeth Sköns, *Military Expenditure*, in *SIPRI Yearbook 2008*, Oxford University Press, Oxford 2008.

del paese, può essere ancora incrementata. La Cina, però, non ha concentrato la propria attenzione esclusivamente su un ampliamento della capacità coercitiva. La crescente potenza cinese ha portato con sé un'effettiva influenza politica, in particolare nella relazione con l'Asean (Association of Southeast Asian Nations). Un fatto che ha colto gli Stati Uniti impreparati e d'un colpo ne ha messo in questione la supremazia in Asia orientale⁴⁴. L'attenzione dell'America si è concentrata sul Medio Oriente a partire dal 2001, ma – come alcuni osservatori hanno notato – la disattenzione nei confronti dell'Asia ha accelerato l'avvio del secolo asiatico, che ruota attorno al potere economico e militare di Cina, India, Giappone e Corea del Sud⁴⁵.

Tuttavia, non è soltanto in Eurasia che la supremazia americana è sempre più messa in discussione. La guerra al terrorismo, da una parte, e le questioni legate a Cina e Russia, dall'altra, hanno distolto gli Stati Uniti dall'America Latina, dove forse essi contavano sul fatto che la dottrina Monroe avesse vita eterna. L'ideologica petro-diplomazia ostile del Venezuela riflette l'anti-americanismo della regione e un più diffuso atteggiamento di disillusione nei confronti della politica democratica, una situazione che consente alla Cina di ampliare i propri interessi in America Latina⁴⁶. Benché lo sviluppo del Brasile e del Messico – per rimanere nell'area – debba ancora prendere davvero il volo, ci si attende che nel 2050 i due paesi saranno rispettivamente la quarta e la quinta maggior economia al mondo⁴⁷.

IL PROBLEMA DEL POTERE

Considerando tutti questi indicatori, la posizione relativa dell'America rispetto al resto del mondo chiaramente non è dominante quanto lo era nei primi anni Novanta. Ma capacità e allineamenti ci raccontano soltanto una parte della storia. La vera questione non è semplicemente quanto potere sembra che un attore possieda, ma quanta influenza e quanta libertà d'azione quel potere gli conferisce.

Sia le concezioni neo-imperiali della supremazia americana sia le recenti ipotesi di declino partono dal presupposto che il potere sia intrinseco alle capacità, cioè che le risorse di potere che possiamo misurare si traducano automaticamente in potere. Durante la Guerra fredda, nel contesto di un bipolarismo globale che registrava il confronto tra due attori diametralmente opposti, abbondavano relazioni a somma zero. Nel settore militare, nella forza economica e nel successo ideologico, le risorse si traducevano in modo praticamente diretto in potere, perché il guadagno di una parte co-

⁴⁴ Kishore Mahbubani, *Welcome to the Asian Century*, «Current History», 107, 2008, n. 709.

⁴⁵ Robert D. Kaplan, *Lost at Sea*, «The New York Times», 21 settembre 2007.

⁴⁶ Peter Hakim, *Is Washington Losing Latin America?*, «Foreign Affairs», 85, 2006, n. 1.

⁴⁷ Dominic Wilson e Anna Stupnytska, *The N-11: More Than an Acronym*, «Global Economics Paper» n. 153 (Goldman Sachs), 2007.

Michael E. Cox

e Nick Kitchen

Il ritorno della storia:

gli Stati Uniti e il mondo dopo Bush

stituiva necessariamente una perdita netta per l'altra. Tuttavia, questo nesso molto stretto tra risorse possedute e potere aveva una natura empirica, non logica. Un profondo – per quanto spesso trascurato – studioso delle relazioni internazionali qual era Raymond Aron aveva ben compreso che il potere politico non è un assoluto, ma consiste fondamentalmente in una relazione umana nell'ambito della quale individui usano il potere nei confronti di altri individui, e che dunque la nostra possibilità di contabilizzare le risorse di potere è approssimativa così come la nostra conoscenza dei fattori che presiedono alla trasformazione del potere.

Nel dopo-Guerra fredda, le finalità degli attori sono più diffuse e i rapporti fra loro sono meno chiaramente definiti. Liberati dalla necessità di vedere tutta la politica internazionale attraverso il prisma del conflitto globale, gli attori possono agire per la loro sicurezza, per il potere in sé – «l'intossicazione del governo» –, per la gloria, per realizzare le loro idee⁴⁸. La relazione umana cruciale che integra potere e resistenza non ha più al suo interno la meccanica della struttura bipolare, che conferiva automaticamente alle azioni delle grandi potenze il ruolo di conquistatore o di sovrano legittimo. Dopo la Guerra fredda, le grandi potenze che vogliono fare ricorso al potere nelle relazioni con i loro simili debbono generare la loro stessa legittimità, perché hanno perduto la possibilità, per contestualizzare le loro azioni e giustificarsi, di rimandare alla grande lotta che le animava.

Sembra dunque che sia i neo-imperialisti sia i declinisti non colgano il punto essenziale. Essendo entrambi i gruppi legati alle nozioni di potere tipiche della Guerra fredda, i primi danno per scontato che la supremazia militare ed economica dell'America si traduca automaticamente in politiche efficaci, mentre i secondi assumono che il fallimento di queste politiche e l'ascesa di altri significhi che l'America è in declino.

La verità è che la natura del potere è cambiata molto negli ultimi vent'anni, e con essa i modi in cui gli stati possono utilizzarlo. Il mondo è diventato più piatto, non nel senso che vorrebbe Friedman, ossia perché l'economia globalizzata appiattisce il proprio campo d'azione, ma piuttosto perché gli stati sono sempre meno in grado di esercitare il loro potere e dunque l'equilibrio di potenza conta progressivamente meno. Gli Stati Uniti si sono resi conto che le armi pesanti non sono utili a schiacciare la resistenza, in particolar modo in un mondo nel quale la comunicazione globale soddisfa le esigenze dei resistenti molto meglio di quelle dei governi. Dato che le armi nucleari hanno reso le grandi guerre obsolete, l'asimmetria ormai domina i conflitti, facendo diminuire non soltanto l'utilità del potere militare ma anche la legittimità del suo impiego, perché eserciti moderni utilizzati contro civili o irregolari appaiono rapidamente prepotenti.

In economia, l'accettazione universale del capitalismo di mercato come principio

⁴⁸ *Ibidem*.

organizzatore della globalizzazione ha prodotto un livello di interdipendenza che rende la concorrenza commerciale controproducente e crea significative barriere all'uso del potere economico, facendo persino balenare la possibilità di una «reciproca distruzione economica assicurata». Tali nuovi imperativi sociali che riducono le tradizionali disparità di potere hanno reso la nozione di «costrizione» (*compellence*) virtualmente obsoleta. Stati e popolazioni non considerano più l'esercizio della forza militare come un mezzo per difendere o promuovere gli interessi nazionali. Gli strumenti di potere sui quali si concentravano le narrative imperiali degli anni Novanta si sono rivelati meno efficaci di quanto non pensassimo, ma ciò non riguarda soltanto gli Stati Uniti.

Una seconda dinamica che interviene in questo dibattito è che le promettenti illusioni del neo-imperialismo portano con loro lo spettro del declino. Poiché gli Stati Uniti – come impero – non hanno avuto il successo che ci aspettavamo, percepiamo il loro potere come in declino. La realtà, naturalmente, è che l'America non è mai stata potente quanto i neo-imperialisti amavano farci credere, e dunque il suo potere non si è ridotto quanto appare oggi: un dato, questo, che emerge in tutta evidenza se consideriamo l'unicità storica della natura dell'impero americano.

Dopo il 1945, l'America ha inglobato molto del suo potere nell'ordine occidentale, che con la caduta del sistema comunista rivale è divenuto l'ordine globale. Questo era stato costruito su un'economia aperta e una gestione cooperativa dei problemi collettivi attraverso istituzioni liberaldemocratiche⁴⁹. L'impero americano emerso dopo il crollo dell'Unione Sovietica, nonostante la sua schiacciante superiorità militare, era dunque fondato su potere strutturale e norme internazionali piuttosto che su un impiego di tipo coercitivo della potenza nazionale. In un certo senso, la natura dell'impero americano era tale da impedirgli di sfruttare il potere unipolare per operare in funzione del soddisfacimento del proprio interesse egoistico, perché agire in modo imperialistico avrebbe significato intaccare le basi del sistema sul quale si reggeva.

Il potere imperiale americano poteva al contrario essere impiegato per rafforzare questo sistema, ciò che accadde in misura considerevole con il consenso degli altri stati: si trattava di un'approvazione che assumeva forme diverse che andavano dall'entusiastico «attaccarsi al carro del vincitore» alla semplice accettazione del fatto compiuto. In occasione di tentativi, da parte di stati diversi, di indebolire il sistema oppure cambiarne le regole del gioco, il ricorso al potere non era giustificato dall'America in termini di difesa dei suoi interessi, ma dalla tutela del bene pubblico ordine internazionale. Gli altri stati peraltro riconoscevano che gli Stati Uniti erano condizionati da questi vincoli e ciò spiega perché nessuno si è impegnato in corse agli armamenti finalizzate a sfidare l'egemonia americana. Dunque era interesse nazionale dell'America in quanto potenza dominante esercitare il potere che deteneva con prudenza e

⁴⁹ G. John Ikenberry, *The Myth of Postwar Chaos*, «Foreign Affairs», 75, 1996, n. 1.

Michael E. Cox

e Nick Kitchen

Il ritorno della storia:

gli Stati Uniti e il mondo dopo Bush

soltanto per conseguire gli interessi del sistema internazionale in quanto tale, dato che comportandosi in questo modo essa poteva attenuare la percezione di minaccia degli altri e prevenire l'emergere di aspiranti grandi potenze.

Naturalmente, la scissione tra potere e capacità e la conservazione del potere americano attraverso il suo esercizio in funzione degli interessi sistemici piuttosto che nazionali sono logiche che si applicano in modo differente in tempo di pace rispetto al tempo di guerra, come dimostrano le relazioni a somma zero tipiche della Guerra fredda. Eppure, indipendentemente dal gran parlare che si è fatto di guerra globale all'indomani dell'11 settembre e dal profondo impatto che questi eventi ancora esercitano sulla politica americana, la nozione di «guerra al terrorismo» non ha condotto a un nuovo paradigma di guerra globale in grado di giustificare l'accumulazione e l'impiego della potenza nazionale. Così, la sensazione che gli Stati Uniti sulla questione irachena stessero agendo in funzione del proprio interesse piuttosto che di quello della stabilità internazionale ha fatto perdere al paese l'acquiescenza nei confronti del potere che possiede e che l'aveva sostenuto nel tempo, dando origine a quegli atteggiamenti di resistenza che precedentemente erano stati tenuti a bada.

SCENARI FUTURI PER L'AMERICA

Dove andrà dunque la politica estera americana in un mondo siffatto? Nell'ultimo periodo della sua vita l'amministrazione Bush sembra aver ripudiato l'atteggiamento imperiale per tornare a una più limitata, realistica concezione dell'interesse nazionale⁵⁰. Certo gli Stati Uniti dovranno fare i conti con l'Iraq ancora per un po', e, data la necessità di rinvigorire l'economia interna dopo la crisi del credito, non c'è molto spazio per vedere nella potenza America la risposta a molti dei problemi del mondo. Ciò detto, coloro i quali, in Europa, sperano in una trasformazione radicale della politica estera di Washington sono destinati a restare delusi. La politica estera di Bush non si colloca poi così al di fuori della tradizione americana come molti credono, e la narrativa di politica estera negli Stati Uniti continua a essere costruita attorno agli eventi dell'11 settembre.

La sfida per l'America è riconquistare la propria legittimità come perno del sistema che ha costruito. Ciò richiederà una politica estera che faccia maggior affidamento sulle alleanze, e abbiamo già potuto osservare un tentativo di coinvolgere le *élites* europee, benché a livello popolare molto resti ancora da fare perché l'anti-americanismo è più radicato di quanto non si creda⁵¹. In questo ambito, così come – più nello specifico – rispetto al tentativo di creare una politica occidentale comune nei confronti

⁵⁰ Condoleezza Rice, *Rethinking the National Interest: American Realism for a New World*, «Foreign Affairs», 87, 2008, n. 4.

⁵¹ Michael E. Cox, *Europe's Enduring Anti-Americanism*, «Current History», 107, 2008, n. 709.

**Michael E. Cox
e Nick Kitchen**

Il ritorno della storia:
gli Stati Uniti e il mondo dopo Bush

della Russia, gli Stati Uniti possono ancora contare su molti dei vantaggi di una potenza imperiale. I valori liberali di cui sono portatori restano di gran lunga le idee più stimolanti sulla scena mondiale – è difficile immaginare un candidato alla guida del Partito comunista cinese accolto da una folla di 200.000 persone a Berlino. Il sistema internazionale è tuttora un sistema americano, e realisticamente non si vedono sfidanti all'orizzonte, anche se i regimi autoritari di Russia e Cina sono ormai completamente integrati e condizionati dal capitalismo globale. Che lo si chiami potere strutturale o egemonico, i tratti fondamentali del sistema internazionale sono tali da favorire mezzi e fini degli Stati Uniti⁵². Sostanzialmente, non è emerso nulla in grado di rimpiazzare la fiducia nella leadership americana sulle principali questioni delle relazioni internazionali. Fare in modo che questa leadership sia nuovamente accettata piuttosto che resistita è la sfida per il futuro inquieto della Casa Bianca.

⁵² Walter Russell Mead usa il termine «potere egemonico» per indicare tutti i tipi di vantaggi strutturali che, come Susan Strange ha notato, giocavano a favore degli Stati Uniti; cfr. Susan Strange, *The Future of the American Empire*, «Journal of International Affairs», 42, 1988, n. 1.