

## Capitolo 6

# Struttura interna e politica estera

di *Matthew Evangelista*

### *Introduzione*

Molti studenti sono inizialmente attratti dallo studio delle Relazioni Internazionali perché interessati alla politica estera: forse sono incuriositi dalle somiglianze e dalle differenze che le politiche estere dei vari Stati presentano, ma probabilmente prevale il desiderio di poter influire sulla condotta, nell'arena internazionale, del proprio paese. Gli studenti alle prime armi restano spesso sorpresi nello scoprire che le principali teorie delle Relazioni Internazionali non hanno molto da dire sulle origini delle analogie e delle differenze nella politica estera dei diversi Stati.

Negli ultimi vent'anni, tuttavia, si è sviluppato all'interno della Scienza politica un nuovo filone, che mira a spiegare specificamente la politica estera: esso si concentra sul concetto di «struttura interna», intesa come uno strumento per raccordare la politica interna degli Stati alle loro politiche estere. Di recente, l'attenzione alla struttura interna ha offerto anche un modo per comprendere l'impatto differenziato che le istituzioni internazionali e gli attori transnazionali esercitano sulla politica interna degli Stati – un tema di crescente importanza in un'epoca di globalizzazione [vedi Ikenberry, 2001].

Esiste, di fatto, una lunga tradizione che mette in collegamento le politiche interne con le relazioni internazionali. Il ricorso a fattori 'interni' per spiegare gli sviluppi internazionali, infatti, è precedente alla nascita della disciplina della Scienza politica: spiegazioni che mettono in relazione forme di governo democratico-rappresentative con politiche estere pacifiche risalgo-

no, per esempio, a Rousseau e anche ad epoche precedenti. Per questo Tucidide – il più conosciuto tra gli scienziati politici per l'attività delle sue spiegazioni alle teorie realiste sulla guerra ispirate all'equilibrio di potenza – evidenziò l'impatto dei diversi ordinamenti interni di Atene e di Sparta [vedi Bonanate, 2001].

L'approccio generalmente identificato col nome di «struttura interna» cerca di collegare i livelli di analisi interna ed internazionale, concentrandosi sul nesso rappresentato dallo Stato. I primi studi sulla struttura interna si sono focalizzati sulla forza relativa dello Stato (definito molto semplicemente come l'insieme dei *decision-makers* del governo centrale e dell'apparato burocratico) e della società, sulla natura della loro relazione e specialmente sulle *reti politiche* che li collegano. I sostenitori dell'analisi delle relazioni internazionali in chiave di struttura interna hanno cercato, tra l'altro, di utilizzare il loro approccio per colmare la lacuna esistente tra spiegazioni interne ed esterne della politica estera e dello sviluppo dello Stato. Come si vedrà nella prima parte di questo capitolo, questi studiosi hanno sostenuto che la struttura interna – sia nel campo dell'International Political Economy (IPE) [vedi Box 5, *L'International Political Economy*] sia in quello degli studi sulla sicurezza – offre un mezzo per stabilire le condizioni alle quali le spiegazioni esterne (realiste) o interne (liberali o legate ad un approccio politico-burocratico) siano più o meno applicabili; verranno inoltre presentate alcune ricerche che propongono la struttura interna come ponte tra questi approcci teorici concorrenti.

Lo Stato, per sua natura, guarda sia all'ordinamento politico interno sia all'ambiente esterno. Per questo motivo, da un punto di vista analitico, si presta particolarmente bene al ruolo di anello tra i livelli interno ed internazionale, specialmente quando è inteso come una componente della struttura interna, che rappresenta la relazione tra Stato e società: oltre ad aiutare ad identificare il livello di analisi più rilevante per un dato tipo di paese o di *issue-area*, lo Stato è spesso inteso come variabile interveniente tra la politica interna e quella internazionale [vedi Box 2, *I livelli d'analisi*]. La struttura interna agisce in entrambe le direzioni, sia incanalando le forze politiche interne verso la politica estera (quello che Waltz, 1959, trad. it. 1998 chiama la «seconda immagine») sia filtrando l'impatto dell'ambiente interna-

zionale sulla politica interna (quello che Gourevitch, 1978 definisce la «seconda immagine invertita»). Nella seconda parte di questo capitolo verranno sintetizzati alcuni esempi di analisi che utilizzano la struttura interna in questa prospettiva.

L'approccio della struttura interna sembra particolarmente appropriato per lo studio della politica estera comparata, per rispondere al perché Stati che affrontano pressioni e vincoli internazionali simili – come i grandi cambiamenti nell'ambiente esterno – spesso rispondano in modo molto differente. Negli anni più recenti, gli studiosi hanno iniziato ad indagare anche il ruolo che la struttura interna gioca nell'incanalare le influenze internazionali e transnazionali nella politica interna; hanno spesso abbinato i loro studi ad un'enfasi sul ruolo giocato dalla cultura e dalle norme. La terza e ultima parte del capitolo si rivolge a questo recente filone di indagine e indica la direzione che lo studio futuro della struttura interna potrebbe intraprendere.

### 1. La struttura interna come ponte teorico

La letteratura sulla struttura interna ha costituito, come si è accennato, un *trait d'union* tra teorie interne ed esterne della politica estera in tematiche che vanno dalla IPE alla politica di sicurezza internazionale. Nel primo campo, la divisione esterno-interno è spesso vista come un aspetto fondamentale del dibattito tra realismo e liberalismo; in tema di sicurezza l'approccio realista è generalmente opposto all'approccio della politica burocratica. In entrambi i campi, gli studiosi hanno analizzato casi nei quali paesi con strutture interne differenti hanno fatto fronte a pressioni internazionali comuni, hanno testato ipotesi tratte dalle teorie concorrenti (interna ed esterna) e hanno scoperto che il potere esplicativo di ciascuna teoria dipende dalla struttura interna.

#### 1.1. *International Political Economy* e *struttura interna*

In questo filone, va segnalato il lavoro pionieristico di Katzenstein (1976), il quale ha comparato la politica energetica degli USA a quella della Francia. Egli ha cercato di illustrare il ruolo che la struttura interna gioca nel mediare le risposte degli Stati ai cambiamenti dell'economia internazionale, ha sviluppato alcune ipo-

tesi di base delle teorie realista e liberale e le ha applicate ai casi empirici in questione. Entrambi i paesi affrontavano il medesimo shock esterno, la crisi energetica degli anni Settanta, innescata dall'embargo sul petrolio arabo imposto in seguito al sostegno americano ad Israele durante la guerra del 1973. In risposta all'embargo e al drammatico aumento dei prezzi del petrolio, le spiegazioni realiste (esterne) avrebbero predetto che ciascuno Stato si sarebbe comportato come un attore unitario [vedi cap. 2] per cercare di assicurarsi una fornitura di petrolio al prezzo più basso possibile, in virtù di un generico interesse nazionale. Le teorie liberali (interne) avrebbero predetto, invece, che la politica di governo di ciascuno Stato sarebbe variata a seconda della forza dei diversi gruppi di interesse rilevanti, incluse le compagnie petrolifere: la politica, insomma, sarebbe stata il risultato di una competizione tra gruppi. Partendo dalla tradizionale distinzione realisti-liberali nello studio delle Relazioni Internazionali, Katzenstein postulò dunque che, dati i medesimi impulsi e vincoli esterni, le teorie realiste avrebbero predetto la corsa al potere da parte degli attori statali, mentre le teorie liberali avrebbero predetto il perseguimento della ricchezza da parte degli attori sociali.

A questi approcci egli ne oppose un terzo, basato sull'analisi delle strutture interne: la risposta dei due paesi alla crisi petrolifera sarebbe dipesa dalla loro struttura interna, in particolare dalla relazione tra Stato e società: nell'analisi di Katzenstein, la Francia risultava uno Stato forte con una società debole, nel quale il potere politico è molto concentrato, mentre gli Stati Uniti, all'opposto, erano uno Stato debole con una società forte, nel quale la politica è caratterizzata dal pluralismo sociale.

Per Katzenstein, è stata l'evoluzione storica delle relazioni Stato-società nei due paesi a dar forma alle strutture attuali: così, le istituzioni governative francesi sono altamente centralizzate e le loro funzioni sono differenziate - in altri termini, ciascun ministro conosce bene di quali politiche è responsabile; negli Stati Uniti la struttura è invece decentralizzata e le funzioni non sono ben separate: i Dipartimenti, i Comitati del Congresso e la Casa Bianca hanno giurisdizioni che si sovrappongono - ciascuna organizzazione si sente infatti autorizzata a promuovere le proprie politiche, il che conduce ad una condotta politica che è spesso incoerente o in stallo. La concentrazione del potere nello Stato

francese ne accresce l'autorità, mentre negli USA il potere statale è circoscritto da un sistema di pesi e contrappesi. Comparando le società americana e francese, Katzenstein osservò che l'impatto della società sulla burocrazia è centrale per influenzare la politica del governo: in Francia, la burocrazia pubblica è tradizionalmente apparsa come al di sopra della politica partigiana, mentre negli Stati Uniti la burocrazia è parte integrante della lotta politica. Queste caratterizzazioni dei due paesi sono state piuttosto semplificate e per taluni aspetti si potrebbe dissentire, ma le generalizzazioni comparative di Katzenstein hanno consentito di formulare predizioni differenti circa il modo in cui ciascun paese avrebbe risposto alla crisi energetica: per questo motivo, dovrebbero essere valutate non solo sulla base della loro accuratezza, ma anche per l'efficacia nello spiegare le differenze del comportamento in politica estera.

L'approccio della struttura interna di Katzenstein prevedeva che la politica francese si sarebbe avvicinata al modello realista, dominato dallo Stato, e fondato sul perseguimento del potere, mentre la politica statunitense avrebbe assomigliato al modello liberale, guidato dalla società, e fondato sul perseguimento della ricchezza. Per quanto concerne la politica energetica della Francia, effettivamente, una strategia di lungo periodo, attuata da un forte apparato statale, ha assicurato che gli obiettivi realisti di autonomia e di sicurezza circa l'approvvigionamento venissero perseguiti coerentemente e con successo. Nel caso degli Stati Uniti, al contrario, un'analisi della struttura interna avrebbe predetto che forze sociali influenti, specialmente quelle economiche, sarebbero state interessate più alla ricchezza e ai profitti che non al potere statale e all'autonomia. Dopo la prima crisi petrolifera dell'ottobre 1973, divenne ovvio che le compagnie petrolifere statunitensi sostenevano l'aumento dei prezzi imposto dai paesi produttori di petrolio perché questo aumentava i loro profitti; la politica dello Stato assecondò questi interessi, allorché il governo americano arrivò a favorire la deregolamentazione dell'industria, così da far salire i prezzi e fornire incentivi per la produzione e la conservazione interna.

Per riassumere, si può affermare che un approccio realista dello Stato come attore razionale avrebbe previsto, di fronte a eventi esterni simili, risposte analoghe da parte di Francia e Stati Uni-

ti. Lo Stato avrebbe cercato di assicurarsi un approvvigionamento di petrolio e di rafforzare l'autonomia della produzione nel proprio paese. Un approccio liberale, fondato sui gruppi di interessi interni, avrebbe visto le politiche dello Stato come il prodotto di politiche interne e di pressioni da parte delle *lobbies* economiche: i fattori esterni sarebbero entrati in gioco solamente come opportunità che le industrie avrebbero utilizzato a proprio vantaggio. L'approccio della struttura interna cerca di riconciliare queste due prospettive concorrenti, ipotizzando che paesi con Stati forti e società deboli inclinino verso risposte realiste, mentre paesi con Stati deboli e società forti tendano verso risposte liberali. L'esposizione di Katzenstein dei casi francese e statunitense sembra confermare queste previsioni.

### 1.2. *Politica di sicurezza e struttura interna*

La politica di sicurezza, sia in ambito politologico sia di fronte ad un pubblico più vasto, è stata oggetto di un lungo dibattito tra la scuola interna ed esterna. Si tratta di un argomento che corre parallelo al dibattito sulla IPE, con i realisti che preferiscono intendere lo Stato come attore unitario e i sostenitori delle spiegazioni a livello interno che si concentrano sul ruolo delle burocrazie e dei gruppi di interesse. Entrambi gli approcci sono ampiamente presenti nella letteratura sulla politica di sicurezza e, in particolare, in quella inerente al tema della corsa agli armamenti. Evangelista (1988) ha comparato le politiche sugli armamenti degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica — in particolare i processi attraverso i quali questi due paesi hanno sviluppato nuove armi — traendo ipotesi dagli approcci realista e della politica burocratica: egli ha sostenuto che la teoria realista avrebbe previsto che ciascun paese sviluppassse gli armamenti in risposta a quelli dell'altra parte secondo una 'dinamica di azione-reazione', diretta dal vertice del sistema politico-militare, richiamando il comportamento di un attore unitario. In base all'approccio della politica burocratica, all'opposto, l'aspettativa era che l'impulso per il potenziamento degli armamenti sarebbe venuto, senza essere sollecitato, dai laboratori di ricerca bellica, dai fornitori di armi e dall'esercito.

Evangelista ha osservato che gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica avevano approcci molto diversi alla politica di sicurezza, ba-

sati in parte sulle loro divergenti strutture interne: ha definito gli Stati Uniti come uno Stato debole, in cui la frammentazione e decentralizzazione dell'autorità permettono di formulare nel processo politico molteplici input *bottom-up* (ossia dal basso verso l'alto). Le iniziative politiche nello Stato sovietico — forte, centralizzato e gerarchico —, al contrario, provenivano dall'alto verso il basso (*top down*). Così, ci si sarebbe potuti aspettare che la politica degli USA sarebbe stata più vicina al modello della politica burocratica, mentre il comportamento sovietico si sarebbe conformato più da vicino alle aspettative realiste.

L'analisi compiuta da Evangelista (1988) su diciotto casi di innovazione negli armamenti di USA e URSS ha confermato le aspettative derivanti dalla comparazione delle strutture interne dei due paesi. La politica di nessuno dei due sistemi corrispondeva esattamente all'idealtipo del realismo e della politica burocratica; tuttavia, nel caso degli USA, l'alto grado di iniziativa indipendente esercitato dal basso, gli sforzi degli imprenditori politici e tecnologici e la frequente irrilevanza del comportamento sovietico rispetto al successo dei nuovi programmi di armamenti americani, avvicinano il modello degli USA molto di più al modello interno e burocratico che non a quello realista dell'attore unitario. L'approccio *bottom-up* fu particolarmente calzante nel caso dello sviluppo di sottomarini nucleari, testate nucleari multiple e armi tattiche nucleari.

Le più importanti innovazioni sovietiche nel campo degli armamenti furono perlopiù reazioni alle iniziative dell'Occidente (incluse, per il primo periodo della Guerra fredda, le armi sviluppate dalla Germania nazista durante la seconda guerra mondiale). Anche se le risposte sovietiche sono state plasmate in modo peculiare dalla struttura delle istituzioni sovietiche interne per la ricerca militare, la produzione e lo spiegamento, il caso dell'URSS si avvicina per molti aspetti a quello che prevederebbe un modello dell'attore unitario: l'iniziativa, infatti, proveniva dal vertice del sistema politico per mobilitare le risorse necessarie per fare fronte alla sfida esterna. Gli esempi più evidenti di questo fenomeno includono lo sviluppo di aerei intercettori a reazione e di missili balistici, in risposta alle iniziative della Germania in tempo di guerra, e nel periodo postbellico lo sviluppo della bomba atomica sovietica e delle armi nucleari tattiche.

Si è visto dunque come, in entrambe le *issue-areas* della politica economica e della politica di sicurezza, i sostenitori degli approcci della struttura interna abbiano tentato di integrare prospettive teoriche alternative e di specificare le condizioni alle quali l'una o l'altra risultano valide.

## 2. La struttura interna come variabile interveniente

Già alla fine degli anni Ottanta, diversi studiosi avevano utilizzato l'analisi della struttura interna per esplorare aspetti della politica di sicurezza — tra cui la strategia delle alleanze, la dotazione delle forze e lo spiegamento degli armamenti — che erano originariamente ritenuti irrilevanti nei dibattiti sull'autonomia relativa dello Stato (Krasner, 1978). L'analisi di Thomas Risse-Kappen (1991) sulla relazione tra opinione pubblica e politica di sicurezza rappresenta un passo avanti sia per l'oggetto della ricerca (l'attenzione all'opinione pubblica) sia per la sofisticazione della nozione di struttura interna. Il collegamento che Risse-Kappen instaura tra la struttura delle istituzioni interne e i processi di formazione delle coalizioni ha beneficiato delle precedenti critiche alla semplice dicotomia Stato forte-Stato debole (per esempio Ikenberry, 1986).

Il problema che Risse-Kappen ha cercato di risolvere riguarda il perché, dati atteggiamenti simili nell'opinione pubblica verso le spese militari e le relazioni con l'Unione Sovietica, i governi di quattro democrazie liberali abbiano adottato scelte così divergenti nelle loro politiche inerenti alla sicurezza e all'URSS. La sua risposta fondamentale è che le strutture interne mediano l'opinione pubblica, e siccome le quattro democrazie prese in esame — Stati Uniti, Francia, Giappone e Germania — hanno diverse strutture interne, varierà di conseguenza anche il grado di responsabilità dei rispettivi governi nei confronti dell'opinione pubblica in materia di politica estera.

La descrizione di Risse-Kappen di che cosa costituisce la struttura interna rappresenta il risultato delle riflessioni accumulate lungo i quindici anni successivi al citato articolo del 1976 di Katzenstein, anni durante i quali il concetto è stato sviluppato per poter essere impiegato nello studio comparativo della politica

estera. La definizione di «struttura interna» offerta da Risse-Kappen si concentra su tre componenti: istituzioni politiche, società e *policy-networks*. La natura delle istituzioni politiche riguarda il grado della loro centralizzazione e concentrazione, in particolare del potere esecutivo; la struttura della società ha a che fare con il suo grado di polarizzazione, la forza dell'organizzazione sociale e il livello al quale la pressione sociale può essere mobilitata.

La terza componente della struttura interna è la natura dei processi di costruzione delle coalizioni nei *policy-networks* che uniscono Stato e società. Ne esistono tre tipi principali. In paesi con istituzioni politiche centralizzate ma società polarizzate e organizzazioni sociali deboli, il *policy-network* è generalmente dominato dallo Stato. La costituzione della coalizione avviene tra élite politiche e tende ad escludere gli attori sociali oltre che ad ignorare l'opinione pubblica. All'opposto, in paesi caratterizzati da un alto grado di mobilitazione sociale ma con strutture statali deboli, ci si dovrebbe aspettare che la costruzione della coalizione avvenga tra attori sociali e che l'opinione pubblica abbia un ruolo significativo. Infine, in paesi con istituzioni politiche e organizzazioni sociali di pari forza, i *policy-networks* sono caratterizzati da una contrattazione corporativista tra attori politici e sociali, che sfocia in politiche 'a metà strada' che riflettono ampiamente l'opinione pubblica.

La schematizzazione di Risse-Kappen non delinea un *continuum*, ma piuttosto quattro tipi distinti di paesi che condividono alcuni aspetti della struttura interna. In questa cornice, Germania e Giappone (corporativi) sono simili tra loro, mentre Francia e Stati Uniti sono virtualmente all'opposto (come già aveva scoperto Katzenstein).

Risse-Kappen è esplicitamente interessato a verificare l'effetto delle strutture interne come variabile interveniente. In base alla sua ricostruzione, il drammatico cambiamento della condotta sovietica durante il decennio degli anni Ottanta si è riflettuto piuttosto uniformemente nelle percezioni pubbliche della minaccia sovietica e negli atteggiamenti del pubblico verso le spese militari nei quattro casi esaminati. In tutti e quattro i paesi si è registrato un aumento nel sostegno alle spese militari in coincidenza con il deterioramento dei rapporti Est-Ovest alla fine degli anni Settanta e all'inizio degli anni Ottanta. La maggior par-

te di loro vide poi declinare il sostegno alle spese militari non appena le relazioni migliorarono. Quasi tutti hanno mostrato inoltre una minore percezione della minaccia sovietica in seguito all'ascesa di Michail Gorbaciov e alla sua politica estera conciliante (caso anomalo è il Giappone, che ancora percepiva una forte minaccia sovietica alla fine degli anni Ottanta, probabilmente dovuta alla disputa irrisolta sulle Isole del Nord).

Il comportamento dei quattro governi divergeva, osserva Risse-Kappen, come conseguenza del modo in cui le diverse strutture interne filtravano le influenze sociali, soprattutto quella esercitata dall'opinione pubblica. La politica degli USA fu ostile all'URSS dalla fine degli anni Settanta fino alle elezioni presidenziali del 1984, quando il Presidente Ronald Reagan ammorbidì il tono dei suoi discorsi; dopo che Gorbaciov salì al potere, l'amministrazione Reagan iniziò a rispondere favorevolmente alle sue molteplici iniziative di conciliazione in materia di politica di sicurezza. Risse-Kappen osserva che l'ostilità iniziale dei tardi anni Settanta rifletteva la disillusione dell'élite e del pubblico statunitense rispetto al processo di controllo degli armamenti e all'attività sovietica nel Terzo Mondo, come ci si dovrebbe aspettare in uno Stato debole facilmente influenzabile dalle forze sociali. Nei primi anni Ottanta, la preoccupazione pubblica per il pericolo della guerra nucleare promosse la crescita del movimento pacifista, al quale l'amministrazione si sentì obbligata a rispondere smorzando l'ostilità della sua retorica, mantenendo i trattati sugli armamenti esistenti e perseguendo continue negoziazioni. Le politiche della nuova amministrazione furono anche il prodotto della competizione interna fluida in un apparato statale debole e decentralizzato, che alla fine sfociò in una nuova coalizione favorevole almeno alla parvenza di moderazione nella politica verso l'URSS. Anche la risposta di Reagan a Gorbaciov, arrivata con un certo ritardo ma positiva, orientò dopo un po' di tempo gli atteggiamenti pubblici verso il nuovo leader sovietico, e rifletté il consolidamento della posizione dei moderati e la defezione dei sostenitori della linea dura dall'amministrazione.

In Francia, l'opinione pubblica era molto più conciliante nei confronti dell'URSS e più ben disposta verso Gorbaciov di quanto non fosse la politica del governo, per cui ebbe un modesto impatto sul processo decisionale. Le forze sociali erano deboli e

frammentate, come mostrò, per esempio, il litigioso ed inefficace movimento pacifista francese, in netto contrasto con gli analoghi movimenti olandese, inglese e statunitense. Queste osservazioni riconfermano le generalizzazioni sul ruolo forte dello Stato francese nel dominare il processo decisionale pubblico.

La politica di sicurezza tedesca rispecchiava l'impegno del pubblico verso la distensione e il controllo degli armamenti e il consenso dell'élite che era emerso nel *policy-network* durante gli anni Settanta. Tale politica si mantenne abbastanza stabile a dispetto degli alti e bassi nelle relazioni USA-URSS. Allorché l'opinione pubblica divenne sempre più antinuclearista e cominciò a svilupparsi il movimento pacifista durante la «nuova Guerra fredda» dei primi anni Ottanta, la politica di governo rifletté questo cambiamento. L'impatto più forte si avvertì nel processo di costruzione della coalizione all'interno del sistema dei partiti, lo Stato democratico corporativo costruì gradualmente un nuovo consenso intorno ai nuovi valori sociali e istituzionali e fu particolarmente bendisposto ad abbracciare le nuove politiche sovietiche attuate da Gorbaciov.

Ad un primo sguardo la politica giapponese potrebbe sembrare in sintonia con l'opinione pubblica, come nel caso della Germania, e come ci si sarebbe potuto aspettare da alcuni elementi della struttura interna che i due paesi avevano in comune, quali un livello intermedio di centralizzazione e accordi di trattazione corporativi. I sentimenti popolari pacifisti sembrano essere rachiusi nel principio dello Stato di spendere nel comparto militare non più dell'uno per cento del prodotto interno lordo. E la preoccupazione dell'opinione pubblica giapponese per le isole Kurili e Sakhalin si direbbe in sintonia con la politica scettica e la linea dura del suo governo nei confronti di Gorbaciov. Ad un esame più accurato, però, si nota che le posizioni dei *policy-makers* statali divergevano considerevolmente dall'opinione popolare; il tetto dell'uno per cento sulle spese militari, per esempio, dava al ricco Giappone il secondo o il terzo più alto bilancio militare al mondo - e alcuni leader giapponesi trovavano questo limite persino troppo restrittivo. Per quanto concerne la politica nei confronti dell'URSS di Gorbaciov, nonostante l'attenzione sia del popolo sia dell'élite verso i territori contesi, l'opinione pubblica si mostrò notevolmente interessata ad impe-

gnare i sovietici in negoziati per cercare la restituzione, mentre il governo si rifiutò di migliorare le relazioni con l'URSS fino a quando i sovietici non riconobbero la posizione giapponese nella controversia. A giudizio di Risse-Kappen, questa divergenza di vedute ebbe un impatto attutito sulla politica di sicurezza perché il *policy-network* quasi corporativo tipico del Giappone obbligò i suoi leader a tenere conto dei punti di vista - che potevano essere più moderati dei loro - della società e dell'opposizione in materia di sicurezza.

In conclusione, si può affermare che l'analisi della struttura interna ha offerto un utile mezzo per comprendere i differenti modi in cui gli Stati hanno risposto alla fine della Guerra fredda.

### 3. *Direzioni future dell'analisi della struttura interna*

La fine della Guerra fredda ha richiamato l'attenzione degli studiosi di Relazioni Internazionali su alcune importanti tendenze nella politica internazionale, tra cui la crescente liberalizzazione economica, il ruolo degli attori transnazionali e delle organizzazioni non governative, nonché l'impatto delle norme internazionali sulle pratiche statali. Diversi studiosi della scuola della struttura interna si sono impegnati su questi temi: nel farlo, molti di loro hanno trovato di un certo valore le intuizioni della teoria costruttivista internazionale [vedi cap. 4]. Sposando il costruttivismo con l'analisi della struttura interna questi studiosi hanno compiuto importanti passi avanti nella comprensione della relazione tra politica interna e sistema internazionale.

Il rapido aumento della velocità e del volume delle transazioni economiche internazionali ha indotto molti osservatori a ritenere che l'economia globale avrà un effetto omogeneizzante sulle politiche economiche nazionali. Eitel Solingen (1998) ha ipotizzato, al contrario, che gli Stati rispondono in modi diversi alla liberalizzazione economica globale, a seconda della natura e degli interessi delle coalizioni politiche interne: il tipo di coalizione che prevale nella competizione politica interna, a sua volta, influenza la politica estera di uno Stato su un'ampia gamma di questioni, inclusa la sicurezza nazionale. Il dettagliato studio di Solingen su tre grandi regioni - il Medio Oriente, l'America

Latina e la penisola coreana - sottolinea l'importanza di prendere sul serio la struttura interna, persino analizzando un argomento quale la «globalizzazione», per il quale le interpretazioni prevalenti enfatizzano le somiglianze piuttosto che le differenze.

Il ruolo degli attori transnazionali e delle organizzazioni non governative ha attirato sempre più l'attenzione degli studiosi di Relazioni Internazionali, molti dei quali hanno applicato a questo argomento le intuizioni della letteratura sulla struttura interna. In uno studio comparato transnazionale Risse-Kappen (1995) e i suoi colleghi hanno scoperto, per esempio, che le differenze nella struttura interna aiutano a spiegare perché gli attori transnazionali hanno più successo nel promuovere le politiche preferite in alcuni Stati piuttosto che in altri. In uno studio storico sulla Guerra fredda, Evangelista (1999) ha esaminato come i cambiamenti nella struttura interna di uno Stato possano influenzare nel tempo la sua suscettibilità alle influenze transnazionali. Egli ha identificato le strategie che gli attori transnazionali utilizzano per promuovere le proprie politiche, inclusi il 'rifornimento' di informazioni e di idee, il coordinamento di iniziative politiche con colleghi che la pensano allo stesso modo nei paesi-bersaglio e gli appelli alle norme che abbiano risonanza nel paese-bersaglio.

L'attenzione alle norme e alla cultura è un aspetto che caratterizza gran parte della letteratura recente sulla struttura interna. Peter Katzenstein (1996) ha notato, per esempio, che la natura delle norme legali e sociali in Giappone spiega il carattere peculiare della sua politica di sicurezza interna ed esterna rispetto a paesi che potrebbero sembrare simili per le esperienze postbelliche e per la posizione tenuta all'interno del sistema internazionale - come la Germania. Il lavoro di ricerca più promettente nel filone della struttura interna esplora i meccanismi attraverso i quali le norme internazionali sono trasmesse e trasformate nelle pratiche interne (Cortell e Davis, 1996; Checkel, 1997). Data la crescente importanza delle istituzioni internazionali e degli attori transnazionali che cercano di influenzare le politiche interne di altri Stati, capire questi processi è sicuramente di notevole importanza (Keck e Sikkink, 1998; Risse, Ropp e Sikkink, 1999).

La letteratura sulla struttura interna è nata dall'insoddisfazione nei confronti del dibattito prevalente tra spiegazioni interne ed esterne della politica estera degli Stati. La struttura interna si è pre-



stata bene allo studio della politica estera comparata offrendo un ponte teorico, ad esempio, tra spiegazioni liberali e realiste. In molti campi la struttura interna è arrivata a servire da variabile interveniente, convogliando l'impatto del sistema internazionale (inclusa l'attività delle organizzazioni transnazionali e non governative) nelle politiche interne e, in ultima istanza, nella politica estera. La fine della Guerra fredda ha testimoniato un aumento dell'attività delle istituzioni internazionali, come l'Unione Europea [vedi Atinà, 2001] e l'Organizzazione Mondiale del Commercio (World Trade Organization - WTO) [cfr. *Glossario*] e delle organizzazioni non governative, che si concentrano su questioni quali i diritti umani e l'ambiente [vedi Murphy, 2001; Finnemore, 2001; cap. 4]. Tutte queste hanno cercato di influenzare la politica interna dei paesi un po' ovunque nel mondo, tramite la promozione di alcune norme e pratiche. Lo studio delle strutture interne dei diversi paesi potrebbe consentire di comprendere il loro grado di sensibilità a tali istituzioni e organizzazioni internazionali, così come ha aiutato a spiegare le loro politiche estere.

## BIBLIOGRAFIA

- Atinà, Fulvio (2001), *L'Unione Europea nel sistema politico globale*, in *Manuale di Relazioni Internazionali*, a cura di G. John Ikenberry e Vittorio Emanuele Parsi, Roma-Bari, Laterza.
- Bonante, Luigi (2001), *La guerra*, in *Manuale di Relazioni Internazionali*, a cura di G. John Ikenberry e Vittorio Emanuele Parsi, Roma-Bari, Laterza.
- Checkel, Jeffrey T. (1997), *International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide*, in «European Journal of International Relations», III, n. 4, pp. 324-348.
- Cortell, Andrew P. e Davis, James W. Jr. (1996), *How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms*, in «International Studies Quarterly», XL, n. 4, pp. 451-478.
- Evangelista, Matthew (1988), *Innovation and the Arms Race: How the United States and The Soviet Union Develop New Military Technologies*, Ithaca, Cornell University Press.
- Evangelista, Matthew (1999), *Unarmed Forces: The Transnational Movement to End the Cold War*, Ithaca, Cornell University Press.

- Finnemore, Martha (2001), *La società civile globale*, in *Manuale di Relazioni Internazionali*, a cura di G. John Ikenberry e Vittorio Emanuele Parsi, Roma-Bari, Laterza.
- Gourevitch, Peter (1978), *The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics*, in «International Organization», XXXII, n. 4, pp. 881-912.
- Ikenberry, G. John (1986), *The Irony of State Strength: Comparative Responses to the Oil Shocks in the 1970s*, in «International Organization», XI, n. 1, pp. 105-137.
- Ikenberry, G. John (2001), *L'età della globalizzazione*, in *Manuale di Relazioni Internazionali*, a cura di G. John Ikenberry e Vittorio Emanuele Parsi, Roma-Bari, Laterza.
- Katzenstein, Peter J. (1976), *International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, in «International Organization», XXX, n. 1, pp. 1-45.
- Katzenstein, Peter J. (1996), *Cultural Norms and National Security: Policy and Military in Postwar Japan*, Ithaca, Cornell University Press.
- Katzenstein, Peter J. (a cura di) (1978), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison, University of Wisconsin Press.
- Keck, Margaret e Sikkink, Kathryn (1998), *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press.
- Krasner, Stephen D. (1978), *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press.
- Murphy, Craig N. (2001), *Le istituzioni internazionali, le ONG e i regimi*, in *Manuale di Relazioni Internazionali*, a cura di G. John Ikenberry e Vittorio Emanuele Parsi, Roma-Bari, Laterza.
- Risse-Kappen, Thomas (1991), *Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies*, in «World Politics», XLIII, n. 4, pp. 479-512.
- Risse-Kappen, Thomas (a cura di) (1995), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Risse, Thomas, Ropp, Stephen e Sikkink, Kathryn (a cura di) (1999), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Solinger, Erel (1998), *Regional Orders at Century's Dawn: Global and Domestic Influences on Grand Strategy*, Princeton, Princeton University Press.



- Waltz, Kenneth N. (1959), *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*, New York, Columbia University Press; trad. it. *L'uomo, lo Stato e la guerra: un'analisi teorica*, Milano, Giuffrè, 1998.
- Waltz, Kenneth N. (1979), *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley; trad. it. *Teoria della politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1987.

© 2001, Gius. Laterza & Figli

Prima edizione 2001

Le traduzioni dei capitoli 2, 3, 6 e 7,  
nonché il Glossario, sono opera di  
Anna Veronelli e Andrea Locatelli

a cura di  
G. John Ikenberry e Vittorio Emanuele Parsi

# Teorie e metodi delle Relazioni Internazionali

La disciplina e la sua evoluzione



Editori Laterza

Roma-Bari

2001