

“Quale sarà l'evoluzione del concetto di potenza e delle sue modalità d'azione negli Stati Uniti, in Europa e in Cina fino al 2030?”. È questo il titolo di uno studio realizzato da B. Courmont, V. Niquet e B. Nivet, ricercatori dell'IRIS, per conto della Delegazione francese agli Affari Strategici (titolo originale: “Quelle évolution de la notion de puissance et de ses mode d'action aux États-Unis, à l'Europe et à la Chine?”).

Nell'ambito della riflessione sulle relazioni internazionali, il concetto di potenza è generalmente utilizzato per cercare di valutare le capacità di azione degli Stati o di stabilirne una gerarchia. La definizione di questo concetto si è tuttavia diversificata, diventando variabile nel tempo e in base alle diverse teorie. In funzione degli eventi internazionali, dei rapporti di forza e della volontà di potenza degli Stati, i criteri che permettono di definire il concetto di potenza, come anche le sue modalità di azione, sono soggetti a evoluzioni permanenti.

Disporre di una griglia di lettura e di elementi utili alla comprensione è fondamentale per aiutare gli esponenti politici, militari o diplomatici a compiere delle scelte che permetteranno di mantenere o rafforzare la capacità di influenza del proprio Paese. Per questo motivo lo studio in oggetto propone un'analisi con una prospettiva di 30 anni sul concetto di potenza e sulle sue modalità di azione, ricostruendo innanzitutto le evoluzioni, passate e recenti, di questo concetto.

Il concetto di potenza e i suoi sviluppi hanno accompagnato la nascita e le evoluzioni delle relazioni internazionali in ambito politico e accademico. Già nel V secolo a.C., lo storico greco Tucidide, attraverso l'analisi di uno scontro per il predominio tra Atene e Sparta, presenta la “volontà di potenza” come una delle forze motrici del mondo. Lo stesso pensiero politico e le stesse considerazioni si trovano anche in autori più recenti, come Niccolò Machiavelli, il quale fa della stabilizzazione del potere una delle principali forze motrici che devono guidare l'azione del sovrano.

Nel XX secolo, nel tentativo di comprendere le cause e le conseguenze delle due guerre mondiali, la disciplina delle relazioni internazionali si è dedicata allo studio dei rapporti di potenza. Da allora le relazioni internazionali sono state intese come lo studio delle fluttuazioni e interazioni dei rapporti di potenza tra gli Stati sovrani, secondo una percezione del mondo essenzialmente statocentrica in

cui le relazioni internazionali sono limitate alle interazioni tra attori indipendenti e distinti gli uni dagli altri.

Dagli anni '50 gli studiosi hanno cercato di ampliare l'analisi delle relazioni internazionali ad altri fenomeni. Karl W. Deutsch, per esempio, afferma che gli Stati non agiscono solamente in funzione di rapporti e di ricerche di potenza, ma rappresentano anche entità interdipendenti che possono formare delle "comunità di sicurezza". Anche altri studi recenti hanno rimesso in causa la centralità del concetto di potenza nell'analisi delle relazioni internazionali, in particolare sulla base del fatto che queste ultime non si limitano alle relazioni tra Stati ma includono altri attori, o sul fatto che la ricerca di potenza non è più la forza motrice dell'azione degli Stati sulla scena internazionale. Ad ogni modo, il concetto di potenza ha accompagnato sempre (e meglio di ogni altro) l'evoluzione dell'analisi delle relazioni internazionali, continuando a costituirne una delle dimensioni essenziali, sebbene non sia più l'unica.

Le definizioni del concetto di potenza sono numerose, ma generalmente confluiscono attorno a un fondamento comune che si potrebbe riassumere nella "capacità degli attori internazionali". La capacità degli Stati può corrispondere a modalità di azione molto diverse e a varie relazioni tra attori.

Gli autori dello studio presentano sinteticamente delle macro-categorie che riuniscono alcune delle principali definizioni della potenza come modalità di relazione tra attori. Nella prima categoria, la potenza è intesa come "capacità di imporre e di distruggere". Questa prima definizione descrive rapporti di dominazione tra attori, in virtù dei quali A è più potente di B se A è capace di far fare a B quello che vuole che B faccia e che altrimenti B non avrebbe fatto. Questi rapporti di dominazione possono tradursi in diverse modalità di azione. In particolare, Arnold Wolfers distingue la *Power Politics*, che consiste nell'imporre le proprie idee con la minaccia o la forza, dall'influenza politica, che consiste nel far adottare agli altri il proprio punto di vista senza necessariamente fare ricorso alla forza. Questa definizione di potenza come rapporto di dominazione ha strutturato e dominato ampiamente il dibattito teorico fino agli anni '60 ed è quella che più ha contribuito a conferire una connotazione negativa, e perfino peggiorativa, al

concetto di potenza. Infatti, le politiche di potere attuate secondo i “rapporti di dominazione” hanno condotto ai peggiori drammi e conflitti del XX secolo.

Nella seconda categoria la potenza è intesa come “capacità di azione e margine di manovra”. Questa seconda definizione considera come potente un attore dotato di una libertà di azione e di un margine di manovra sufficiente a condurre la propria azione nel modo desiderato. In questo caso la potenza è imputata ai concetti di sovranità e di indipendenza nazionale. Questa definizione corrisponde a una lettura più attuale delle relazioni internazionali, secondo la quale la guerra e i rapporti di forza non costituiscono più il vettore essenziale o unico di regolazione delle relazioni internazionali.

La progressiva affermazione dell'interdipendenza e della molteplicità di attori nazionali o transnazionali negli anni '60 ha portato a rimettere in discussione i concetti tradizionali relativi alla potenza. Ciò ha portato a una critica del ruolo preponderante e perfino esclusivo assunto dagli Stati, non più unici attori delle relazioni internazionali, e all'emergere di norme internazionali che limitano il margine di manovra degli Stati e attenuano i rapporti di potenza tra di loro.

Queste questioni non hanno tuttavia condotto a un rifiuto definitivo del concetto di potenza, ma hanno condotto piuttosto a una sua rielaborazione: la molteplicità degli attori internazionali non porta necessariamente a negare la pertinenza del concetto di potenza dello Stato, ma amplia il suo campo e le sue possibili modalità di azione ad attori e relazioni non statali. Da questo momento, il potere di uno Stato può anche essere definito attraverso la sua capacità di controllare e far convergere attorno ai propri interessi il maggior numero di attori internazionali o transnazionali. Sebbene si ammetta che tendenzialmente le relazioni internazionali evolvano verso un ordine più regolamentato, è difficile negare che alcuni Stati abbiano più capacità di altri nello spingere o imporre tali cambiamenti normativi. È il caso degli Stati Uniti dopo il 1945, quando l'instaurazione del sistema di Bretton Woods e di alcune agenzie dell'ONU hanno riprodotto su scala quasi mondiale i principi americani. Questo tipo di analisi porta a chiedersi se il potere internazionale non costituisca, al di là della capacità di imporre o del margine di manovra, anche una capacità di strutturare il proprio ambiente internazionale affinché sia a proprio vantaggio. Questa definizione fa

emergere due modi possibili per l'esercizio della potenza, uno a breve e uno a lungo termine: quello dell'azione immediata, che consiste nel far fronte nel miglior modo possibile al mondo così com'è, e quello della trasformazione del sistema internazionale, per la costruzione di un mondo quale si vorrebbe che fosse.

A seconda degli eventi storici e dell'avanzamento dei dibattiti teorici, la potenza è stata oggetto di costanti ridefinizioni. La maggior parte degli studiosi le ha attribuito un ruolo centrale per l'analisi e la comprensione delle relazioni istituzionali, conferendole tuttavia un'immagine negativa. Ciononostante, alcuni studiosi hanno affermato che le questioni e le rivalità possono avere anche effetti stabilizzanti: tutto dipende dalle modalità di azione.

Un primo caso in cui un rapporto di potenza può portare a effetti stabilizzanti è quello dell'equilibrio di potenze. Tale equilibrio può essere però molto fragile e vanificarsi nel momento in cui uno degli Stati tenta di romperlo, apparendo quindi come portatore di incertezze e fragilità.

Un secondo caso in cui i rapporti di forza strutturano le relazioni internazionali è l'alleanza, che assume un ruolo determinante nella storia europea recente, sia in occasione della Prima Guerra Mondiale sia nel corso della Guerra Fredda. Come strategie di potere di uno Stato, le alleanze permettono di ottenere un equilibrio di potenze o una capacità di difesa sproporzionata ai mezzi disponibili su scala mondiale. L'inconveniente di questo tipo di strategia è di affidare una parte dei propri interessi alle capacità e alla volontà di altri attori, implicando rapporti di sottomissione interni tra Stati con differenti capacità.

Una terza modalità di azione è rappresentata dalla delega, per cui uno Stato debole o una potenza in declino cerca di soddisfare i propri interessi e di esercitare la propria influenza attraverso l'azione di un attore percepito come più potente o più efficace. Questa modalità di azione si attua da Stato a Stato (come nel caso del Regno Unito con gli USA a partire dagli anni '50), ma anche per integrazione o delega a un'autorità sovrastatale (come nel caso della strategia francese rispetto all'Unione Europea nella seconda metà del Novecento). Anche questa modalità solleva delle incertezze poiché la delega è essa stessa una rinuncia al potere, in quanto "margine di manovra".

Dagli anni '70, i dibattiti sul concetto di interdipendenza e sulla pluralità di attori internazionali hanno permesso di dare forma a nuovi concetti relativi alle innovatrici modalità di azione della potenza. Un primo esempio è rappresentato dalla "strategia di influenza": secondo questa modalità, uno Stato o un gruppo di Stati conduce gli altri attori ad agire in conformità ai suoi interessi, principi e valori, instaurando un ordine internazionale che inquadri e orienti le loro azioni. La strategia di influenza può prendere le forme di una strategia della rete, per cui l'attore attorno al quale converge il maggior numero di interdipendenze (economiche, politiche, di sicurezza) dispone di un'influenza amplificata che non è necessariamente proporzionale alle sue capacità di potenza. Sul piano previsionale questa modalità di potenza rispecchierebbe maggiormente gli Stati Uniti e l'Unione Europea, piuttosto che la Cina.

Per elencare i criteri di definizione e misurazione del concetto di potenza, è opportuno analizzare in che misura saranno oggetto di cambiamenti all'orizzonte del 2030. Tradizionalmente, un primo criterio di potenza è rappresentato dalla popolazione e, in particolare, dal suo carattere dinamico. In futuro il peso demografico di uno Stato potrebbe essere elevato al livello di minaccia: se uno Stato può fare riferimento alla sua popolazione per far valere il proprio potere, ne consegue che le regioni più popolate risulteranno attori strategici di maggior impatto. Parallelamente al peso della popolazione, la diaspora assume un'importanza particolare, permettendo a uno Stato di intrattenere legami stretti con l'esterno e di esportarne le produzioni. All'orizzonte del 2030 gli equilibri dovrebbero subire importanti modifiche per cui alcune diaspore potrebbero controllare in modo più deciso l'economia di alcuni Stati, come nel caso della diaspora cinese nel Sud-est asiatico.

Un altro criterio principale è la potenza militare. Per mantenere la propria efficacia, è importante che uno Stato possa agire in collaborazione con altre potenze nell'ambito delle azioni internazionali. Allo stesso tempo è essenziale che uno Stato sia capace di attuare, in maniera rapida ed efficace, molteplici proiezioni di potenza attraverso un'autorità che sia superiore a un esercito tradizionale e poco flessibile. Un altro attributo della potenza militare è la potenza nucleare. Per il 2030 il numero degli Stati disposti a procurarsi delle armi di questo tipo

potrebbe essere in aumento, sempre che nel frattempo la lotta contro la proliferazione degli armamenti nucleari non dia risultati soddisfacenti.

Pure l'inserimento di uno Stato in sistemi di alleanze è un criterio essenziale di potenza, in quanto nessuno Stato è in grado di assumersi da solo compiti di sicurezza, umanitari e militari. Tuttavia, l'autonomia strategica dello Stato è ugualmente importante: uno Stato potente deve anche essere in grado, quando le condizioni lo rendono necessario, di garantire autonomamente la difesa dei propri interessi vitali.

Nel 2030 anche l'economia continuerà a essere uno dei parametri essenziali, in un contesto in cui le grandi società internazionali giocano un ruolo importante e pertanto gli Stati, per affermare la propria potenza, devono prendere in considerazione anche questi attori.

La capacità di attrarre altri Stati è, poi, una delle condizioni essenziali della potenza. Le grandi potenze hanno la necessità di proporre un modello che oltrepassi le proprie frontiere e si imponga in numerose regioni. Lo Stato, inoltre, deve imporre un equilibrio tra le diverse componenti della sua società, favorendo una coesione sociale spesso associata al concetto di democrazia, il quale appare come un elemento importante nell'immagine che veicola la potenza. Un ulteriore criterio di potenza che diventerà sempre più importante è la protezione dei propri cittadini da parte degli Stati; elemento che testimonia l'importanza delle questioni interne nella percezione degli Stati dall'esterno. Parallelamente, uno Stato assume potere quando sa imporsi all'interno di un sistema politico democratico e affidabile in cui le istituzioni sono solide e non vengono messe in discussione.

Infine, da qui al 2030, è molto probabile che la cultura s'imponga ancora più nettamente come criterio di potenza, accanto alla formazione delle élite intellettuali, entrambi criteri di potenza del *soft power*.

* * *

Partendo dagli elementi analizzati, ci si può dunque soffermare sulle possibili evoluzioni del potere negli Stati Uniti e in Cina.

Per quanto riguarda gli Stati Uniti, la questione non è sapere se nel 2030 continueranno a essere una grande potenza, ma capire in che modo metteranno in atto questo potere. Dopo la fine della Guerra Fredda, numerosi esperti hanno predetto per Washington lo stesso funesto destino dell'Impero romano, ma la domanda che ci si pone è se oggi siamo di fronte al principio dell'impero americano oppure all'inizio del suo declino. Gli attentati dell'11 settembre 2001 hanno cambiato profondamente il Paese, soprattutto per quanto riguarda la percezione della minaccia. Da allora Washington ha modificato la sua visione sul mondo e ha ripensato la propria politica estera, innescando trasformazioni in tutta la comunità internazionale. Questo è comprensibile se si considera che "il sistema internazionale contemporaneo non è costituito attorno a un principio di equilibrio delle potenze, ma attorno all'egemonia americana", come sostengono Robert Kagan e William Kristol nell'articolo "The Present danger", pubblicato su *The National Interest* nella primavera del 2000. Pertanto, che si tratti del suo avvio o del suo declino, gli USA sono diventati un impero attorno al quale gravitano tutti gli attori delle relazioni internazionali.

Una delle questioni fondamentali del concetto di potenza degli Stati Uniti riguarda il ruolo assunto da Washington rispetto alla scena internazionale, ruolo che dipende dalla maniera in cui il gigante americano è percepito a livello mondiale. I sostenitori della politica del presidente Thomas Jefferson privilegiano, nell'ambito della politica estera, la difesa degli interessi americani; Jefferson, infatti, era convinto della necessità di rafforzare la coesione americana allo scopo di garantirne una certa continuità. Spesso l'America del XIX secolo si è ispirata ai suoi principi, sostenendo la necessità di far evolvere la nazione americana evitando di esporla ai problemi delle grandi potenze dell'epoca, spesso troppo internazionaliste nei loro progetti.

Al termine della Guerra Fredda gli Stati Uniti si sono imposti come prima potenza mondiale in tutti i settori: economico, militare, tecnico e culturale. Questa dominazione totale ha posto degli interrogativi circa la condotta della politica straniera nordamericana, tra tentazioni di egemonia e di isolazionismo. Da quel momento il Paese è entrato in un'era di multilateralismo, attraverso il quale ha la capacità di strutturare il mondo a propria immagine e di imporsi in tutte le regioni

del pianeta in qualità di arbitro fondamentale delle relazioni internazionali. Questo ruolo di guida potrebbe richiamare un idealismo wilsoniano adattato alla leadership: per il Presidente americano è un dovere morale intervenire per guidare il mondo verso un ideale in cui le virtù e la democrazia americana saranno intensificate. Diversamente, durante il suo primo mandato presidenziale, Bill Clinton sosteneva di più la politica interna rispetto a quella estera e successivamente, con l'elezione alla presidenza di George W. Bush, si è attuata una ridefinizione della politica estera americana con il ritorno degli Stati Uniti in prima linea. Alcuni studiosi, tra cui Pierre Hassner, hanno definito la politica estera dell'amministrazione Bush come "wilsonismo con gli stivali", ovvero armato, segnato da un interventismo notevole e senza concessioni. Ciò conferma l'idea secondo la quale gli Stati Uniti sono una nazione incontestabile e insostituibile, che non ha altra alternativa se non quella di intervenire nella risoluzione di crisi, anche se a essere direttamente minacciati non sono i suoi interessi vitali. Con queste premesse, il ritorno del Paese all'isolazionismo, annunciato da molti anni da numerosi studiosi, diventa improbabile.

Partendo dal fatto che l'intervento americano è diventato fondamentale, i dibattiti si sono concentrati sulla presenza di un certo unilateralismo. La seconda metà del XX secolo è stata segnata da un ampio coinvolgimento degli Stati Uniti nelle relazioni internazionali, tanto da rendere necessario per "il bene dell'umanità" che Washington mantenesse il proprio posto di leader in un mondo multipolare. Sebbene questa multipolarità sia squilibrata a favore degli Stati Uniti, che rappresentano il più potente dei poli, è ragionevole ritenere che essa vada a vantaggio di tutti. Tuttavia, la Guerra del Golfo, operazione multilaterale e orchestrata dagli Stati Uniti, ha lasciato spazio a un forte scetticismo: è ovvio che una sola nazione non può permettersi di dirigere tutte le operazioni senza preoccuparsi di prendere accordi con i propri alleati e senza essere poi tacciata di unilateralismo.

A differenza della volontà delle autorità di Washington, che restano favorevoli all'interventismo, l'opinione pubblica americana vorrebbe allontanarsi dalle questioni internazionali e tornare a una situazione più simile all'isolazionismo. I cittadini americani, infatti, comprendono difficilmente gli

enormi investimenti in operazioni estere, fatti spesso a scapito del loro benessere. Tuttavia, la conduzione delle guerre in Afghanistan e in Iraq da parte di un'amministrazione repubblicana, ha confermato che un ritorno all'isolazionismo è poco probabile.

Poiché le autorità americane sembrano non avere alternative all'intervento nelle relazioni internazionali, ci si interroga sulla modalità di un tale intervento. Gli avvenimenti in Bosnia del 1993, in cui il governo Clinton ha tentato di aprirsi verso gli alleati europei allo scopo di condividere le opinioni prima di intervenire, in realtà hanno visto gli europei relegati al ruolo di spettatori, obbligati a prender atto della leadership del loro alleato americano. Non si tratta, quindi, di unilateralismo in senso stretto, ma piuttosto di un multilateralismo forte, nel quale Washington occupa un posto particolare. Questo conferma che l'unilateralismo vero e proprio sembra un'ipotesi meno probabile per il futuro.

Sebbene sia fondamentale il modo in cui la potenza americana è percepita all'estero, è interessante esaminare la percezione che gli Stati Uniti hanno di loro stessi, percezione che determina l'elaborazione delle diverse strategie. Gli Stati Uniti si percepiscono come una nazione in guerra e la maggior parte degli esponenti americani è convinta che la stabilità internazionale dipenda da loro. Si può pertanto supporre che in futuro gli Stati Uniti potrebbero continuare a sostenere ingenti spese militari. I bisogni interni, invece, potrebbero essere trascurati al punto che l'America si ritroverebbe arretrata sul piano economico rispetto agli europei, i quali, approfittando della sicurezza militare offerta dagli americani, potrebbero destinare capitali nettamente superiori allo sviluppo economico e culturale assumendo una leadership socio-economica. Gli europei, quindi, devono comprendere che la politica estera americana non è l'espressione di una volontà unificata, costante e invariabile, ma che le sue azioni dipendono da coalizioni politiche inserite nell'ambito di alleanze temporanee che sono sempre suscettibili di modifiche. Il modo in cui si attuerà la potenza americana sarà quindi, essenzialmente, il risultato di scelte politiche.

Gli Stati Uniti, come attore fondamentale delle relazioni internazionali, potrebbero reagire a una modifica sostanziale dell'ambiente internazionale o a una rimessa in discussione della propria potenza, secondo cinque scenari possibili.

Nel primo scenario una potenza riesce a posizionarsi allo stesso livello degli Stati Uniti. In questo caso vi sono tre ipotesi sul comportamento che Washington potrebbe assumere. Nella prima ipotesi a competere con gli Stati Uniti è l'Unione Europea, la quale avrebbe obiettivi simili agli Stati Uniti ma si differenzerebbe nelle modalità di raggiungimento di questi obiettivi. In tal caso gli sviluppi andrebbero a favore degli europei mentre gli americani dovrebbero adattare il proprio modello in funzione della nascita della potenza europea. Nella seconda ipotesi è la Cina a competere con gli Stati Uniti, non sul piano militare ma su quello economico. In questo caso Washington dovrebbe privilegiare il *soft power* per difendere il proprio modello dalla sopraffazione cinese. Infine, nella terza ipotesi le relazioni internazionali si articolano attorno ai tre poli di potere. Con questi presupposti, piuttosto che cercare di contrastare la nascita di nuovi poli di potere, sarebbe auspicabile che Washington cercasse di adattarsi, in particolare nei confronti della Cina.

Nel secondo scenario, il modello americano entra in crisi. Davanti all'assenza di un avversario del suo stesso livello, gli Stati Uniti si trovano a essere vittima della loro stessa potenza e a non riuscire a imporre il proprio modello senza che questo sia percepito come un'imposizione piuttosto che come una scelta. Gli Stati Uniti si espongono quindi a una crisi di rappresentatività, le cui conseguenze sono incerte. La teoria del declino applicata agli Stati Uniti è stata oggetto di molti studi, la maggior parte dei quali ha concluso che l'egemonia americana presto o tardi avrà fine in seguito alla nascita di una nuova potenza rivale. A questo proposito nell'articolo "L'atterrissage forcé de l'aigle américain" apparso su *Revue internationale et stratégique*, (n° 48, inverno 2002-2003), Wallerstein sostiene che "i fattori economici, politici e militari, che hanno contribuito a stabilire l'egemonia americana, sono gli stessi che contribuiranno al suo imminente e inesorabile declino". Tuttavia, la crisi del 1929 non ha provocato il declino del Paese; sembrerebbe quindi che i parametri economici non siano sufficienti ad annientare l'impero americano. D'altro canto, sul piano della sicurezza interna Washington ha adottato numerosi provvedimenti, ma queste iniziative sembrano non rispondere a una vera strategia globale. Ciò permetterebbe non solo il moltiplicarsi degli attacchi terroristici, ma soprattutto

una forte delegittimazione delle autorità, che soffrirebbero di un'irrimediabile crisi di rappresentatività. Questo tipo di crisi colpisce tutti gli Stati che non sono più in grado di dare certezze in materia di sicurezza. Privati di ogni possibilità di isolazionismo, gli Stati Uniti si vedono obbligati a svolgere il ruolo di guardia del mondo, limitando un interventismo troppo spinto e facilmente paragonabile a una forma di neo-imperialismo.

Il terzo scenario vede la presenza di attori asimmetrici, essenzialmente gruppi terroristici le cui intenzioni sono di distruggere gli Stati Uniti. Anche rafforzando le proprie capacità militari, la potenza americana non è in grado di sconfiggere le nuove minacce. Colpita dagli attentati dell'11 settembre, Washington si è impegnata in una lotta senza pietà contro i gruppi terroristici, situazione che potrebbe portare a un aumento degli attacchi verso gli Stati Uniti. Ad ogni modo, non sono i terroristi che potrebbero distruggere l'impero americano, ma coloro che non si sentiranno più rappresentati da un potere a volte troppo distante e incapace di garantire la sicurezza.

Il quarto scenario prevede il caso di una crisi internazionale che coinvolge le aree in cui gli interessi americani potrebbero, direttamente o indirettamente, essere minacciati. In questo caso bisogna capire le possibili reazioni di Washington. Nella prima ipotesi gli Stati Uniti sono oggetto dell'attacco: una tale situazione potrebbe giustificare non solo l'utilizzo della forza, ma anche l'unilateralismo nell'organizzazione del contrattacco. Nella seconda ipotesi gli Stati Uniti fanno da mediatori nella regolazione della crisi internazionale, occupando un ruolo particolare nella soluzione delle controversie. Pertanto, in entrambe le ipotesi, è altamente probabile che nelle situazioni di crisi internazionali nel 2030 Washington possa giocare un ruolo centrale.

Il quinto e ultimo scenario è quello della continuità della superpotenza americana. Per mantenere un vantaggio sulle altre potenze, Washington dovrebbe utilizzare sistemi di *hard power* e *soft power* privilegiandoli in base alle diverse situazioni. La potenza americana non riuscirebbe a mantenere un grado di potenza elevato se si trovasse isolata, ma è grazie all'integrazione in sistemi di alleanze che potrebbe preservare la sua autorità, favorendo dunque una forma di multilateralismo in cui gli Stati Uniti occupano una posizione centrale.

In Cina, diversamente dagli Stati Uniti, la questione della potenza risulta più ambigua, in quanto il regime cinese, rappresentante di una forma di potenza molto classica e relativamente debole, tende a proiettare un'immagine di potenza che soddisfa i propri interessi. Ci si trova dunque di fronte a un fenomeno di potenza percepita, piuttosto che di potenza reale. Ciò ha suscitato un dibattito, non tanto attorno alla legittimità del concetto di potenza (che non viene messo in discussione), quanto sulla sua manifestazione sulla scena internazionale e regionale. Questo dibattito si è focalizzato sui concetti di "potenza emergente" o di "potenza in via di sviluppo": l'obiettivo è evitare che il termine provochi reazioni di inquietudine e di rifiuto da parte dei Paesi vicini alla Cina. La Cina, infatti, vuole essere percepita come potenza per ragioni di stabilità strategica nella propria zona, ossia come una potenza benigna per gli Stati vicini più deboli. Secondo gli esponenti cinesi, le priorità della politica estera sono quelle di salvaguardare la sovranità nazionale e la lotta contro tutte le pressioni esterne e di mantenere lo sviluppo economico del Paese. Pertanto, il ricorso al nazionalismo, apparentemente irrazionale, è in realtà perfettamente gestito dalle autorità cinesi nell'ambito di una strategia di provocazione destinata a rafforzare la percezione di una potenza ancora aleatoria. Tuttavia, gli obiettivi della Cina sono attenuati dalla prudenza e dal pragmatismo della sua direzione e dalla sua coscienza di debolezza. Pechino, infatti, vuole evitare una crisi pericolosa per il proprio sviluppo economico, unico fondamento della reale ascesa a status di potenza a lungo termine.

Riprendendo i criteri di potenza analizzati precedentemente e applicandoli alla Cina, si potrebbero formulare le seguenti riflessioni. In particolare, sul fronte del peso demografico è impossibile ignorare l'aumento della popolazione cinese, che forma una "potenza" di oltre un miliardo di abitanti. Oltre ai rischi legati ai movimenti della popolazione, ai rifugiati e agli immigrati illegali, il peso demografico pone anche il problema delle diaspore cinesi come possibile strumento al servizio degli interessi di Pechino, sia a livello politico sia a livello economico, come ad esempio nel Sud-est asiatico.

Un altro importante criterio di potenza, forse il primo agli occhi dei partner di Pechino, è costituito dal potere economico accumulato dall'inizio della politica

delle riforme nel 1979. Il ruolo della Cina nell'ambito dei prodotti meno sofisticati e dei prodotti tessili pesa direttamente sul futuro e sulla sopravvivenza dei Paesi meno sviluppati, facendo anche sorgere una serie di timori, come il fallimento dei Paesi in via di sviluppo e l'aumento dei fenomeni migratori verso l'Europa occidentale. Tuttavia, questo potere economico rimane debole e continua a basarsi essenzialmente sugli investimenti diretti e sulle esportazioni, mentre, contrariamente alle speranze del governo cinese, il ruolo del mercato interno resta limitato.

Il criterio più evidente è quello del rafforzamento della potenza militare. Membro ufficiale del club delle potenze nucleari dal 1964, la Cina continua con costanza lo sviluppo delle sue capacità nucleari e balistiche. A seguito dello sviluppo di queste capacità, Pechino continua a ricordare il possibile ricorso alla sua forza per risolvere i conflitti di sovranità con gli Stati limitrofi. Il grave rischio di destabilizzazione regionale rappresentato dalla Cina rafforza, allo stesso tempo, la sua capacità di influenza sulla scena mondiale.

La Cina tenta inoltre di affermarsi in qualità di potenza tecnologica, particolarmente in ambito spaziale, avendo come obiettivi il rafforzamento della capacità militari e la sua affermazione in qualità di potenza tecnologica sulla scena internazionale. L'invio di un uomo nello spazio nell'ottobre 2003 aveva lo scopo di affermarne la potenza a livello regionale nei confronti dei concorrenti indiano e giapponese.

Dal punto di vista della potenza "culturale", la Cina è un Paese di emigrazione, che cerca di fuggire alle tensioni economiche e alla disfunzione del regime cinese. Al contrario, il numero degli studenti stranieri in Cina è in aumento; si tratta tuttavia di studenti interessati a imparare la lingua per motivi economici. La sua forza di attrazione culturale resta quindi molto debole.

A livello ideologico, il ricorso al nazionalismo come fattore di legittimazione del potere ha permesso al Paese di raccogliere il sostegno di un gran numero di cinesi d'oltremare, stabilitisi da tempo nel Sud-est asiatico o negli Stati Uniti, che possono appoggiare Pechino nella costruzione di uno Stato moderno e più potente, in grado di ridargli il suo ruolo "naturale" sulla scena internazionale.

Dal punto di vista della messa in atto delle strategie di potenza, la Cina resta debole soprattutto se si analizzano le prospettive di evoluzione a lungo termine. Le incertezze sono essenzialmente d'ordine interno e riguardano il mantenimento di un livello minimo di coesione sociale, attraverso settori quali l'educazione e la sanità, mancanti nelle zone rurali o per le persone più povere delle zone urbane. Legato alla questione della coesione sociale si trovano anche debolezze connesse alla coesione territoriale, che riguarda le zone con forte presenza di minoranze cinesi. Infine, un altro punto debole si riferisce ai problemi di sfruttamento e di utilizzo indiscriminato delle risorse naturali, dell'acqua e delle risorse energetiche, che potrebbero portare la Cina a una dipendenza crescente dagli approvvigionamenti esteri e al rischio di tensioni a livello regionale per l'accesso alle risorse.

Sebbene la sua potenza sia debole, la Cina ha una strategia di potenza relativamente efficace, anche se più in termini di influenza che di capacità reale di imposizione. Non si tratta quindi di una strategia che mira all'espansione, quanto piuttosto all'esclusione di qualsiasi potenza estera nella sua zona di influenza, andando ad agire principalmente a livello regionale, inclusi gli Stati Uniti, i cui interessi sono globali. Un altro elemento di questa strategia di potenza è rappresentato dalla costituzione di alleanze con l'Europa, i Paesi in via di sviluppo o la Russia, che hanno lo scopo di rafforzare il margine di manovra di Pechino rispetto al suo avversario principale: gli Stati Uniti. Sebbene la Cina sostenga a livello mondiale la creazione di poli concorrenti che vanno a vantaggio della sua strategia di equilibrio contro gli Stati Uniti, essa rifiuta l'attuazione del principio di multipolarità nella propria regione. All'orizzonte del 2030, uno dei principali obiettivi del Paese sarà quindi contrastare sia la nascita di nuovi poli come il Giappone e l'India sia la rinascita di un polo russo che potrebbe costituire ancora una volta una forza di equilibrio nella regione.

La potenza riconosciuta oggi alla Cina è il risultato della sua capacità di destabilizzare gli equilibri economici e strategici sia a livello regionale che globale. Tuttavia, le capacità e la volontà di rimanere un polo di potere dipendono interamente dall'evoluzione interna del suo regime, la cui sopravvivenza fino al

2030 non è garantita, e dalle sue capacità di assicurare una graduale transizione verso un nuovo livello di sviluppo.

Prevedere, invece, quale sarà il profilo di un'eventuale "potenza Europa" nel 2030 risulta scientificamente delicato. L'Unione Europea è un soggetto politico incerto, capace talvolta di adattarsi e di progredire in maniera sorprendente, ma privo di identità e di obiettivi politici chiari. La costruzione di una "potenza Europa" dovrebbe rappresentare il punto di interruzione delle diverse ambizioni degli Stati membri dell'Unione Europea e dei diversi schieramenti politici e intellettuali riguardanti il futuro del progetto europeo. Tra i suoi sostenitori ci sono i federalisti convinti, i difensori della teoria intergovernamentalista, i realisti che insistono sull'importanza delle questioni militari e i liberali che puntano sull'importanza del *soft power*. Di conseguenza, definire ciò che sarà la potenza dell'Unione Europea e quali potrebbero essere le sue modalità di azione sembra un compito intellettualmente arduo. Tale analisi presuppone, infatti, l'esistenza di un attore "Unione Europea" dotato di una "potenza potenziale" riconoscibile che agisca sulla scena internazionale attraverso un'azione volontaria, coerente e premeditata.

Innanzitutto, però, è necessario individuare, attraverso un'analisi critica, i diversi concetti della "potenza Europa" (o non-Potenza) che si sono formati. Lo scopo di quest'approccio metodologico è quello di dimostrare che se la nascita e la definizione di una tale potenza europea rimangono incerte, si può tuttavia individuare un ventaglio di possibilità sotto forma di scenari.

La formazione dell'Unione Europea (UE), in quanto processo di cooperazione e integrazione tra gli Stati, e l'impiego della potenza, in quanto capacità di questi Stati di difendere i propri interessi, principi e valori sulla scena internazionale, sono presentati talvolta come termini antitetici e talvolta come un'associazione virtuosa secondo cui uno andrebbe a favore dell'altro. A partire dalla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) nel 1951 e dalla Comunità Economica Europea (CEE) nel 1957, fino all'Unione Europea di oggi, il metodo di integrazione adottato dall'Europa è caratterizzato dal rifiuto dell'utilizzo di rapporti e strumenti di potenza nelle relazioni interne tra Stati. Più sorprendente è il fatto che la formazione europea abbia seguito una logica simile

anche sul piano estero. L'UE, infatti, si basa su una cooperazione economica concreta tra Stati piuttosto che sull'affermazione di un'entità politica e militare sovranazionale. Tale orientamento ha condotto a una relativa spolticizzazione del progetto europeo, sia nella dimensione interna che estera, alla quale oggi appare difficile rimediare. Esso ha anche confermato il rifiuto degli europei di assumersi collettivamente delle responsabilità internazionali senza l'appoggio degli Stati Uniti. La mancanza di autonomia politica e strategica, rispetto agli Stati Uniti, ha ampiamente condizionato le successive evoluzioni del progetto e appare all'origine dell'insufficiente sviluppo delle relazioni esterne dell'Unione Europea. In questa prospettiva, i sostenitori della teoria realista hanno sottolineato nelle loro critiche che l'Europa rimane un attore composito, che esiste solo per i propri Stati membri, i quali tendono infatti a posizionarsi e agire a livello nazionale quando entrano in atto relazioni di potenza.

Se l'UE è spesso definita come il risultato di un parziale processo di rinuncia alla potenza, non è altrettanto spesso rappresentata come la possibilità di una nuova forma di potenza definita "condivisa". In questa "potenza condivisa" l'unione degli Stati dovrebbe portare alla nascita di un'entità più potente rispetto ai suoi componenti presi individualmente. La mancanza persistente di integrazione europea negli ambiti politici, diplomatici e militari ha tuttavia portato alla comparsa del concetto di "potenza civile", essenzialmente economica, finanziaria e umanitaria.

Il concetto di "potenza Europa", tuttavia, difficilmente nasconde le reali difficoltà di analizzare le sue capacità come un insieme unico e coerente, difficoltà ancora più grandi quando è la stessa natura dell'Europa a cambiare, in funzione di settori di politica estera diversi. Attraverso la sua politica commerciale, ad esempio, l'Unione Europea possiede tutti i criteri di un attore internazionale: è riconosciuta come tale dagli altri attori, mostra una coesione solida, un grado elevato di autonomia decisionale e dispone di un'autorità giuridica. Al contrario, questi criteri non sono rispettati nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), destinata a rafforzare la coesione e l'influenza dell'Unione Europea sulla scena internazionale ma insufficiente ad assicurare l'affermazione di una potenza politica o strategica, e nell'ambito della Politica Europea di Sicurezza e

di Difesa (PESD), che mira a colmare le lacune dal punto di vista della difesa. Pertanto, se l'integrazione europea ha permesso di costruire un'Unione dotata di determinati strumenti o criteri di potenza internazionale, questi le conferiranno solo una potenza parziale se non saranno integrati da una volontà politica comune degli Stati membri.

Nelle negoziazioni commerciali internazionali o in alcuni ambiti di cooperazione internazionale e di gestione civile delle crisi, gli Stati membri hanno accettato la costituzione di una "sovranità condivisa" che ingloba le loro sovranità nazionali, poiché i vantaggi comparati che potevano trarne sembravano soddisfacenti. Questa situazione talora è percepita dagli Stati europei come un rimedio che permette loro di delegare o gestire in maniera collettiva le questioni che non saprebbero risolvere da soli. Perché questa logica possa essere trasferita negli ambiti di politica estera e di difesa, è indispensabile che gli Stati membri comincino a percepire le proprie politiche come obsolete e quindi bisognose di essere fuse in una "sovranità condivisa" più efficace. L'attuale situazione è in parte spiegata dalla presenza della NATO, percepita come portatrice di garanzie di sicurezza e di difesa grazie all'impegno della potenza protettrice statunitense. Il grado di volontà di autonomia dei Paesi membri rimane quindi un parametro dall'evoluzione incerta. Il rifiuto degli Stati membri di instaurare una sovranità condivisa nella politica estera, di sicurezza e di difesa dipende anche dalla presenza di un forte divario tra l'attaccamento degli Stati europei alla propria "esistenza internazionale" e l'erosione della loro azione in questi ambiti. L'eventuale accettazione, da parte degli Stati membri, di una sovranità condivisa porterebbe alla comparsa di un "potenziale di potenza". L'interesse degli Stati membri per l'espansione della loro sovranità condivisa e per la promozione o la difesa di un'autonomia e di un'identità dell'Unione Europea sulla scena internazionale determinerebbe in gran parte lo sfruttamento ottimale del "potenziale di potenza" e l'acquisizione di nuovi criteri di potenza da parte dell'Unione. Il grado di volontarismo politico di cui gli europei darebbero prova per ciascuno di questi ambiti determinerebbe anche e soprattutto la loro capacità di utilizzare questo potenziale attraverso un'azione determinata, coerente e

premeditata sulla scena internazionale, e dunque i contorni di un'eventuale potenza dell'Unione Europea e i suoi modi d'azione possibili.

Considerando gli elementi fin qui presentati, è possibile delineare un ventaglio delle possibilità di evoluzione della potenza dell'Unione Europea per il 2030.

Il primo scenario da prendere in considerazione è quello di un'Unione Europea priva di qualsiasi strategia di potenza. Questa situazione sarebbe il risultato di un'UE giudicata dagli Stati membri come inadeguata, negandole così ogni autonomia decisionale. Una tale condizione apolitica la confinerebbe in un ruolo di attore di influenza passivo, privo di forza d'azione coerente ed efficace.

Facendo riferimento alle diverse definizioni di potenza presentate in apertura, l'Unione Europea di questo scenario risulterebbe facile vittima sulla scena internazionale di un tipo di atteggiamento di potenza definita come "capacità di imporre e distruggere". Tuttavia, la debole capacità di azione dell'UE non implicherebbe necessariamente l'eliminazione totale della potenza come "capacità di azione e margine di manovra" di alcuni Stati membri presi individualmente. Infine, secondo il concetto di potenza come "capacità di strutturare il proprio ambiente internazionale" l'Unione Europea descritta in questo scenario avrebbe poche possibilità di influire sugli affari internazionali.

Volendo analizzare l'Unione Europea di questo scenario secondo i criteri di potenza analizzati precedentemente, emergerebbero le seguenti caratteristiche. Rispetto alla popolazione, la sua evoluzione fino al 2030 dipenderà molto dall'espansione, dall'andamento della natalità e della migrazione degli Stati membri. Dal punto di vista della forza militare, dell'autonomia strategica, della capacità di proiezione e della potenza nucleare, questo scenario, basato sulla mancanza di forze europee, lascerebbe agli Stati membri due possibilità: una razionalizzazione delle politiche di difesa o, al contrario, una loro integrazione in un quadro transatlantico più ampio che includerebbe gli Stati Uniti. Sul fronte dei sistemi di alleanze, l'Unione Europea, priva di ogni ambizione strategica, non sarebbe in grado di costruire un sistema che possa servirle da vero strumento di potenza. Inoltre, questo scenario porterebbe inevitabilmente all'impossibilità di garantire un livello di protezione del proprio territorio, ma anche dei propri

interessi economici e dei propri cittadini. Lo stesso campanello d'allarme si riscontra sul fronte dell'economia, in cui emerge l'incapacità dell'Unione Europea di mantenere la sua stabilità e la sua prosperità economica di fronte all'assenza di capacità politiche e militari. Dal punto di vista della cultura, invece, se da un lato l'esistenza di una cultura europea è un elemento vago, dall'altro le ricchezze culturali dei vari Stati membri sono innegabili. Per quanto riguarda l'educazione, in cui l'UE è destinata a rimanere uno degli attori con il livello più alto, accanto agli Stati Uniti, emerge il problema della migrazione all'estero dei migliori talenti. Infine, esempio di integrazione e di cooperazione pacifica tra Stati, l'Unione Europea rappresenterebbe un modello per gli altri Paesi.

Facendo riferimento alle modalità di azione, l'Unione Europea di questo scenario potrebbe avere le seguenti caratteristiche principali. Nell'ambito della "ricerca dell'equilibrio di potenze", questo scenario, caratterizzato dalla rinuncia di tutti gli elementi della "potenza Europa", escluderebbe l'UE dalla definizione degli equilibri di potenza sulla scena internazionale. Sul fronte delle "alleanze", in una prima ipotesi l'Unione e i suoi Stati membri si escluderebbero volontariamente da ogni sistema di alleanze sperando che le turbolenze del mondo non intacchino il proprio funzionamento interno e la propria stabilità, mentre in una seconda ipotesi l'Unione Europea e i suoi Stati membri si integrerebbero in alleanze in cui andrebbero a costituire l'anello debole. Questo scenario potrebbe svilupparsi tramite la "potenza per delega", a condizione però che l'UE possa avere a disposizione una potenza predominante; gli Stati Uniti, tuttavia, non ricoprono già più questa funzione, pertanto quest'ipotesi è davvero poco probabile.

L'apertura internazionale dell'Unione Europea e la sua capacità di far fronte alle pressioni dell'ambiente strategico mondiale rendono difficilmente sostenibile una tale indolenza politica. Tuttavia, uno stallo del progetto europeo, causato da linee politiche troppo diverse tra gli Stati membri o da crescenti pressioni economiche e sociali interne, potrebbe far tendere l'Unione Europea verso questo pessimistico scenario.

Il secondo scenario dell'evoluzione prevede una strategia di posizionamento, definita "strategia di nicchia", che consisterebbe nel concentrare l'azione internazionale in ambiti in cui la sua azione collettiva offra una

performance, una visibilità e un'efficacia politica ottimali per gli Stati membri. L'azione internazionale dell'Unione Europea, infatti, sembra andare talvolta verso lo sviluppo di una strategia di posizionamento che assomiglia a una "strategia di nicchia", attraverso la quale gli Stati membri possono promuovere la loro presenza e una certa "identità" dell'Unione. Questo scenario riprende in gran parte i punti di debolezza dello scenario precedente, ma vi aggiunge un timido tentativo di affermazione internazionale.

Negli ultimi anni gli europei si sono impegnati attivamente in cause internazionali come il protocollo di Kyoto, la Convenzione sulle armi leggere, la Convenzione sulle mine antiuomo o il Tribunale penale internazionale. Nell'ambito di queste iniziative, percepite come importanti dagli europei e invece ignorate o rifiutate dagli Stati Uniti, l'Unione Europea ha potuto presentarsi in alcune occasioni come una voce alternativa sulla scena internazionale e crearsi un'identità comune specifica. In altre occasioni, come la risoluzione delle crisi balcaniche e il processo di pace del Vicino Oriente, condotte principalmente sotto l'egida degli Stati Uniti, l'Unione Europea si è vista rifiutare il ruolo di attore strategico cui aspirava. Pertanto, non essendo in grado di far valere la sua influenza sul fronte diplomatico e strategico, gli europei hanno cercato di aggirare l'ostacolo, impegnandosi ampiamente su fronti alternativi come gli aiuti economici, finanziari e umanitari. Ciò ha permesso all'organizzazione di essere comunque un attore di questi avvenimenti.

Questa doppia specializzazione dell'azione internazionale dell'UE, su iniziative strategiche e su fronti di intervento specifici, è tanto il frutto delle sue debolezze attuali quanto di una volontà politica dichiarata. Pertanto, prevedere l'attuazione di questa "strategia di nicchia" significherebbe confinare l'Unione Europea in un ruolo di attore discontinuo e con capacità di influenza aleatoria, ruolo che l'Unione Europea ha già. Questa strategia di nicchia, quindi, sarebbe l'espressione di un'Unione attraverso la quale gli Stati membri cercherebbero di esprimere la loro identità internazionale specifica in determinati ambiti, senza però cercare di fare dell'UE un attore realmente autonomo sulla scena internazionale, né ammetterlo come elemento principale di sovranità. Per quanto riguarda i criteri di potenza, le diverse definizioni di quest'ultima o le sue modalità

di azione, le caratteristiche di questo secondo scenario complessivamente riprendono lo scenario precedente.

In un ulteriore scenario, l'Europa si comporterebbe come se evolvesse in una sorta di paradiso kantiano di "pace perpetua" in cui le relazioni internazionali sono strutturate da criteri economici e normativi piuttosto che con la forza militare, al contrario degli Stati Uniti che continuerebbero a evolvere in un mondo hobbesiano di guerra di tutti contro tutti. Quest'opposizione tra un'America "hobbesiana e rivoluzionaria" e un'Europa "kantiana e amministratrice" permette di sottolineare l'esistenza di due livelli possibili per una strategia di potenza dell'Unione Europea: quello dell'amministrazione (strategia a breve termine che consiste nel far fronte al mondo così com'è) e quello della trasformazione del sistema internazionale (strategia a lungo termine che consiste nel costruire un mondo così come si vorrebbe che fosse). In realtà, sia l'Unione Europea sia gli Stati Uniti intervengono alternativamente o simultaneamente su questi due livelli. Questo terzo scenario evoca quindi una strategia di potenza kantiana e post-moderna dell'Unione Europea, che riflette una volontà di superamento delle questioni di sovranità e autonomia attraverso l'instaurazione di forti interdipendenze e soprattutto la proiezione o la riproduzione dell'identità dell'Unione sulla scena internazionale. La costruzione di reti di interdipendenza si basa principalmente su un utilizzo a fini politici e strategici dell'identità e delle capacità economiche dell'Unione attraverso l'attuazione di una geoeconomia della pace, ma anche sull'esportazione del suo modello di gestione multilaterale degli affari internazionali. La partnership euro-mediterranea, avviata a Barcellona nel 1995, lo sviluppo delle relazioni con l'America meridionale negli anni '90, o con il gruppo di Paesi ACP negli anni '70, costituiscono progressivamente una rete di interdipendenze rinforzate, ma anche di dialogo multilaterale. Rimane comunque difficile individuare i benefici strategici a lungo termine di queste reti tra l'Unione Europea e altri attori delle relazioni internazionali; tuttavia i loro impatti profondi sull'evoluzione dell'ordine mondiale possono favorire una potenza della rete.

Un'altra caratteristica fondamentale di questa strategia di rivoluzione pacifica degli affari internazionali è rappresentata dalla riproduzione su scala mondiale dell'identità normativa dell'Unione Europea. Ciò consiste in particolare

in una cultura del compromesso e in un'accettazione delle norme sovranazionali vincolanti come modalità di gestione dei rapporti tra Stati. Il vantaggio principale di questa strategia è che corrisponde a un'espansione esterna delle dinamiche politiche che hanno strutturato la costruzione europea stessa, in particolare per quello che riguarda la logica di superamento delle sovranità nazionali e la rinuncia all'autonomia strategica. Perché sia efficace è necessario che tutti gli attori internazionali ne condividano la logica. Esempi recenti hanno mostrato che, paradossalmente, l'Unione Europea si è trovata in situazioni in cui ha dovuto far ricorso alla forza o infrangere le sue stesse regole nella gestione delle relazioni internazionali, come nella gestione della crisi del Kosovo nel 1998-99 attuando, assieme agli Stati Uniti, un intervento militare offensivo.

Per quanto riguarda le diverse definizioni di potenza, l'Unione Europea di questo scenario presenterebbe le seguenti caratteristiche. Innanzitutto essa non sarebbe in grado di agire sul fronte della potenza come "capacità di imporre e distruggere", tranne che con attori deboli o fortemente dipendenti da essa. Dal punto di vista della potenza come "capacità di azione e margine di manovra" le sue azioni sarebbero circoscritte in ambiti specifici come la potenza civile e la potenza militare a bassa intensità. Infine, il concetto di potenza come "capacità di strutturare il proprio ambiente internazionale" rappresenta la principale ragione di esistenza di questo scenario di evoluzione dell'Unione. Lo stesso concetto si andrebbe a scontrare tuttavia con gli attori più classici, che fanno ricorso alla forza o perseguono conquiste territoriali.

In riferimento ai criteri di potenza, l'Unione Europea presenterebbe, in particolare, le seguenti caratteristiche. Per quanto riguarda la forza militare e l'autonomia strategica, questo scenario corrisponderebbe a un'Unione dotata di capacità militari in grado di contribuire agli sforzi internazionali della gestione di crisi, ma non apporterebbe alcuna autonomia strategica, né capacità collettiva di protezione del suo territorio. Sul fronte dei sistemi di alleanza si troverebbero le stesse difficoltà presentate nello scenario di rinuncia totale di potenza europea. Dal punto di vista dell'economia, questo modello si basa in parte su una forza di attrazione e di esportazione di stabilità e di prosperità economiche; tuttavia, un modello simile richiederebbe un'economia particolarmente dinamica e l'assenza di

obblighi sociali ed economici interni troppo rigidi. Infine, è legittimo interrogarsi sulla possibilità degli attori internazionali di adottare un modello con autonomia strategica limitata, potenzialmente incapace di difendere i propri cittadini.

Volendo analizzare le modalità di azione, questo terzo scenario sarebbe in grado di fare dell'Unione Europea un attore primario della costruzione di un equilibrio di potenze o dei sistemi di alleanza solamente se gli altri attori del sistema internazionale si posizionassero sullo stesso livello di azione internazionale dell'UE. Diversamente, quest'organizzazione sarebbe condannata a perseguire una potenza "per delega". Questo scenario porta principalmente allo sviluppo di una strategia di influenza, la cui ottimizzazione implicherebbe una maggiore coerenza nell'azione estera.

L'ipotesi di una "potenza Europa" kantiana è quella evocata più frequentemente, probabilmente perché permette di concettualizzare un modo di esistenza dell'Unione concreta e originale sulla scena internazionale, senza tuttavia negare alcune evidenti lacune soprattutto in ambito diplomatico e militare.

Nel quarto e ultimo scenario, si ipotizza un'Unione Europea come potenza globale. Alcuni studiosi hanno evidenziato che se gli Stati membri dell'Unione Europea possono legittimamente essere fieri della rivoluzione delle relazioni inter-statali che hanno sviluppato, essi dovrebbero però anche riconoscere che essa non può essere considerata un modello applicabile alle relazioni esterne. Nell'articolo "The new liberal imperialism" pubblicato su *The Observer* del 7 aprile 2002, il diplomatico britannico Robert Cooper spiega questo dilemma affermando che "tra di noi osserviamo le regole, ma quando operiamo nella giungla, dobbiamo anche ricorrere alle leggi della giungla". Un tale posizionamento potrebbe realizzarsi esclusivamente da parte di un attore unico e fortemente coerente, e percepito come tale fuori dalle sue frontiere. Pertanto, questa strategia di potenza potrebbe realizzarsi se gli Stati membri vedessero nell'Unione Europea il principale e unico mezzo di espressione della loro sovranità e identità e desiderassero conferirgli un'indipendenza e un'autonomia d'azione completa di fronte agli altri attori internazionali. L'ovvio interesse per un tale scenario sarebbe di poter godere di una dimensione estera coerente, capace di pesare in modo determinante sull'evoluzione del sistema internazionale, ma una tale forma di potenza appare

oggi difficilmente possibile per l'Unione. Tuttavia, nel caso di una minaccia diretta all'Unione Europea o nel caso di modi di posizionamento e di intervento degli Stati Uniti che vadano contro gli interessi europei, le pressioni per un'evoluzione verso l'autonomia e la responsabilizzazione dell'organizzazione sarebbero molto forti.

Per quanto riguarda le definizioni di potenza, l'Unione Europea di questo scenario presenterebbe le seguenti caratteristiche. La potenza come "capacità di imporre e distruggere" le sarebbe difficilmente attribuibile all'Unione Europea quale potenza globale, tuttavia non è un criterio da escludere per il 2030. Dal punto di vista della potenza come "capacità di azione e margine di manovra", il presente scenario implica la fine dei margini di manovra nazionali e la loro fusione in un unico attore europeo. Infine, in un'ottica di potenza come "capacità di strutturare il suo ambiente internazionale", ai vantaggi civili degli sviluppi descritti negli scenari precedenti, si aggiungerebbero le capacità politiche e militari potenziate.

Sul fronte dei criteri di potenza, questo scenario si baserebbe sull'esistenza di uno strumento di difesa integrato che permetterebbe un'autonomia strategica e una forza militare dell'Unione. Dal punto di vista del modello, l'attuale UE è percepita dal mondo in modo migliore rispetto agli Stati Uniti a causa delle debolezze europee legate all'incapacità di esercitare un'azione offensiva; tuttavia è legittimo chiedersi se ciò rimarrebbe invariato qualora essa diventasse una potenza militare.

Volendo analizzare le modalità di azione, questo scenario posizionerebbe inevitabilmente l'Unione Europea davanti a scelte e responsabilità in ambito di ricerca o mantenimento degli equilibri tra potenze internazionali e le darebbe la possibilità di costruire e organizzare un sistema di alleanze che più le conviene. Infine, nelle pratiche geostrategiche degli Stati europei, la strategia di influenza appare come la modalità di azione più realistica e più adeguata.