GIAPPONE E UE: POTENZA CIVILE E SOFT POWER

Lo scopo di questo articolo è quello di approfondire meglio i concetti di "potenza civile" e di "*soft power*", attraverso l'analisi di due case studies: il Giappone e l'Unione Europea.

L'articolo vuole prima di tutto tracciare l'evoluzione di queste due potenze sulla scena internazionale e della loro storia come potenze civili, ma vuole anche analizzare le sfide poste a queste e alla loro natura "pacifica" dal sistema post-guerra fredda e dalla globalizzazione.

Definizione di potenza civile e di *soft power*

A seguito della Seconda Guerra Mondiale, apice di tutte le violenze e punto di non ritorno nella storia mondiale, le potenze reclamarono un cambiamento radicale rispetto allo scontro continuo fra Stati e popoli.

Alcune decisero di fare propria come bandiera gli ideali di pacifismo, di democrazia e di multilateralismo.

Rinnegando l'uso, o la minaccia dell'uso della forza cercarono di influenzare l'ambiente esterno attraverso altri mezzi diversi da quelli tradizionali.

La nascita delle idee di "potenza civile" e "*soft power*" è una conseguenza, quindi, di questo profondo cambiamento storico.

La definizione di "potenza civile" è stata creata negli anni '70 da Duchêne[1], proprio in riferimento alla comunità Europea:

> *"EU's power is derived from its capacity to exert a large degree of influence on third parties, based on its own successful model of using economic and political models of security and stability"*

Quella di "*soft power*", invece, da Nye negli anni '90[2]:

> *"Capacità di ottenere ciò che si vuole tramite la propria attrattiva piuttosto che con il ricorso alla coercizione o a compensi in denaro".*

Le prime declinazioni del concetto di potenza civile e *soft power*[3]

TERMINE	AUTORE	REFERENTE EMPIRICO	CONTESTO	DEFINIZIONE
Soft power	J.Nye (1991)	USA	Post bipolare	Capacità di affermare il proprio potere tramite la persuasione invece che la forza. Si basa su una grande varietà di strumenti ed è complementare all'hard power.
Potenza civile 1 e 2	Duchêne 81974)	Relazioni esterne CE	Bipolare	Azione collettiva volta a fini civili, tramite mezzi civili a espressione di valori di democrazia, giustizia e tolleranza.
	Maull (1990)	Germania-Giappone	Bipolare- Post bipolare	Azione di uno stato la cui concezione e pratica della politica estera sono legate a valori e obiettivi, forme di influenza e strumenti di potere rielaborati dopo la seconda guerra mondiale.

[1] DUCHENE, Francois, *Europe's Role in World Peace*,in R.MAYNE (ed.),Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead,London 1972.

[2] NYE, Joseph, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York, Basic books, 1990.

[3] TELO', 2007

Potenza civile 3	Manners (2001)	Politica estera UE	Post-bipolare	Capacità collettiva di influenzare le relazioni internazionali non attraverso un potere economico o militare, ma attraverso la forza delle idee e oponioni.

Le idee post belliche sono state, quindi, molto innovative e, tra le grandi potenze, due sono riuscite a incarnare al meglio questi ideali: il Giappone e l'UE.
Entrambe, infatti, hanno potuto perseguire questa natura "civile" proprio grazie al fatto di essere state poste sotto la difesa militare americana l'una nell'ambito del Trattato del Nord Atlantico (4 aprile 1949) con cui l'Europa accettava la subordinazione agli USA in cambio di sicurezza militare, e l'altra dei Trattati di San Francisco e di sicurezza nippo-americano (8 settembre 1951) che smilitarizzavano il Giappone.

Il dibattito aperto è, però, quello se sia ancora utile e attuale nel XXI secolo parlare di potenza civile e *soft power*?
Prima di provare a dare una risposta a questo quesito, iniziamo con l'analisi delle due potenze.

IL GIAPPONE

Il Giappone, a partire dal secondo dopoguerra, divenne una vera e propria potenza civile;
la sconfitta del Giappone nella Seconda guerra mondiale ebbe, infatti, effetti profondi e duraturi sull'atteggiamento nei confronti della guerra, delle forze armate e del coinvolgimento militare nella politica.
Si diede, quindi, inizio allo smantellamento totale di ogni struttura e alla rimozione di tutte le cariche militari ma fu anche deciso di proibire ogni eventuale programma di riarmo.
Nell'immediato dopoguerra sotto il generale americano Douglas Mac Arthur (supremo comandante delle forze alleate- SCAP) le autorità di occupazione furono adibite alla demilitarizzazione della nazione.
La natura non militare e il sentimento pacifista scaturito dalla sconfitta sono evidenti nell'adozione, il 3 maggio 1947, della Costituzione "pacifica" (平和憲法 *Heiwa-Kenpō*), cosiddetta per il suo focus sugli ideali di pace sia nel preambolo sia attraverso l'inserimento dell'Art. 9. che prevedeva non solo la rinuncia del Giappone alla guerra per la risoluzione delle dispute internazionali ma anche il divieto alla ricostruzione delle forze armate.

La Costituzione pacifica[4]

Preambolo:

> *"We, the Japanese people, acting through our duly elected representatives in the National Diet, determined that we shall secure for ourselves and our posterity the fruits of peaceful cooperation with all nations and the blessings of liberty throughout this land, and resolved that never again shall we be visited with the horrors of war through the action of government, do proclaim that sovereign power resides with the people and do firmly establish this Constitution.*

…

[4] Fonte: Prime minister of Japan and its cabinet, "The Constitution of Japan", http://www.kantei.go.jp/foreign/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html

We, the Japanese people, desire peace for all time and are deeply conscious of the high ideals controlling human relationship, and we have determined to preserve our security and existence, trusting in the justice and faith of the peace-loving peoples of the world. We desire to occupy an honored place in an international society striving for the preservation of peace, and the banishment of tyranny and slavery, oppression and intolerance for all time from the earth. We recognize that all peoples of the world have the right to live in peace, free from fear and want.

Art.9:

"Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order, the Japanese people forever renounce war as a sovereign right of the nation and the threat or use of force as means of settling international disputes.
In order to accomplish the aim of the preceding paragraph, land, sea, and air forces, as well as other war potential, will never be maintained. The right of belligerency of the state will not be recognized."

Nel 1954, però, come reazione all'inizio della Guerra Fredda e allo scoppio della guerra di Corea, il Giappone creò le Forze di Autodifesa (自衛隊- *Jieitai*). Nel 1957, poi, adottò la Politica base sulla Difesa Nazionale che giustificava la creazione delle Forze di Autodifesa e definiva il diritto giapponese alla auto-difesa, mentre confermava gli accordi di sicurezza con gli USA. Il Giappone, infatti, sentì il bisogno di queste forze a seguito dell'abbandono del suolo giapponese da parte delle truppe americane che si erano spostate per combattere contro Corea del Nord e Cina.
Le forze armate degli Stati Uniti di stanza in Giappone, quindi, si sarebbero occupate delle aggressioni esterne contro il Giappone, mentre le forze armate giapponesi, sia di terra che di mare, si sarebbero prese cura di minacce interne e disastri naturali.

Il Giappone, privato della sua forza militare, poteva avere un peso e un'influenza a livello internazionale solo attraverso l'utilizzo in modo strategico della cultura, dei valori politici e della politica estera.
Gli strumenti che il Giappone ha usato e usa per avere potere a livello internazionale sono molteplici:

- Utilizzo strategico delle relazioni internazionali e dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS). Il Giappone ha da sempre utilizzato l'APS per ottenere una buona reputazione nei paesi in via di sviluppo. Al posto del potere miliare Tōkyō ha sempre utilizzato, più di qualsiasi altra grande potenza, l'APS come mezzo per acquisire potere. Altro mezzo è il programma Japan Overseas Cooperation Volunteers (青年海外協力隊 *seinen kaigai kyōryokutai)*- JOCV, gestito dalla JICA[5], per inviare volontari nelle comunità in via di sviluppo. Dalla sua nascita nel 1965 ha inviato più di 22.000 volontari nei paesi del terzo mondo.
- La fondazione della Japan Foundation nel 1972, istituzione chiave per promuovere l'insegnamento della lingua giapponese all'estero, ma anche l'arte e la cultura. Con 19 uffici in 18 paesi la Japan Foundation è presente in Asia, Oceania, nelle Americhe, in Europa, in Medio Oriente e in Africa. Fino a oggi ha promosso forme di arte

[5] JICA (Japan International Cooperation Agency) è l'agenzia che si occupa dell'APS per il governo giapponese.

tradizionale come il teatro *Nō*, l'*ikebana*, l'*Ukiyo-e* e la cerimonia del tè, tutte forme d'arte raffinata ma non per il grande pubblico.
La Fondazione, comunque, sembra voler cominciare a promuovere, insieme con il Ministero degli Affari esteri, la cultura pop come *manga e anime* per una maggior influenza internazionale.

- L'utilizzo della cultura pop e dell'immagine del *Cool Japan* come mezzo di influenza internazionale.
  Il termine è stato coniato nel 2002 da Mc Gray che nel suo articolo "Japan Gross National Cool" affermava che il Giappone, nonostante il decennio perso (失われた 10 年 *Ushinawareta Jūnen*), caratterizzato dalla crisi economica dello "scoppio della bolla", aveva una cultura popolare vivace, affascinante e "*cool*" che poteva conquistare il mondo. Questa idea di *Cool Japan* è stata adottata dal governo come mezzo per rendere il Giappone una "superpotenza culturale".
- Altre armi importanti della diplomazia culturale giapponese sono il programma JET[6] (Japan Exchange and Teaching), che nel 2005 ha invitato 5.853 giovani da 44 paesi per insegnare nelle scuole giapponesi, e l'accoglienza di studenti stranieri in Giappone.
  Il numero di studenti stranieri in Giappone è aumentato da 40.000 nel 1999 a 121.812 nel 2005.
  Promuovere lo studio della lingua giapponese all'estero è un altro modo per aumentare la comprensione e l'apprezzamento del Giappone.
  Un dato interessante riguarda il numero di studenti stranieri della lingua giapponese: 981.407 nel 1999, diventati 2.356.745 nel 2003, nonostante la crisi economica. Apparentemente molti studenti degli anni dello scoppio della bolla hanno studiato giapponese per motivi economici e per la loro forte passione per *manga* e *anime*.

L'UE

Nonostante i concetti di unione politica, di politica estera comune o di difesa comune siano stati regolarmente posti all'ordine del giorno dell'UE, in realtà a lungo sono rimasti senza soluzione.
I Paesi europei, infatti, a seguito della firma del Trattato del Nord Atlantico, il 4 aprile 1949 hanno sancito la loro natura "civile", ponendo la loro sicurezza nelle mani degli USA.

Nel dibattito sul ruolo dell'UE come attore internazionale tutte le definizioni convengono sul fatto che sia civile se si considerano i mezzi che utilizza.

Definizioni di UE per quanto riguarda la natura della sua partecipazione nella politica internazionale:

- Duchêne (1972)→ potenza civile: capacità di raggiungere stabilità e sicurezza attraverso mezzi politici e economici anziché militari;
- Sjöstedt (1976)→ "*actorness*": capacità di comportarsi attivamente e deliberatamente in relazione ad altri attori del sistema internazionale;
- Allen e Smith (1990, 1998)→ "*presence*": presenza variabile e multidimensionale, che riesce a giocare un ruolo attivo in alcune aree e meno attivo in altre;
- Hill (1993,1998)→ "*role*": es. stabilizzatore dell'Europa occidentale, gestore del commercio mondiale, pacificatore regionale, mediatore di conflitti, supervisore congiunto dell'economia globale;

[6] Fonte dati: Peng Er Lam, "Japan's quest for "Soft power": Attraction and Limitation, 15 maggio 2007, http://www.corneredangel.com/amwess/papers/Japan_soft_power.pdf

- Ginsberg (1998,2001)→ "*impact*": capacità di leadership in contesti multilaterali;
- Manners (2002)→ "*normative power*": capacità di estendere norme e valori universali nelle relazioni con i paesi terzi (es. stato di diritto, giustizia sociale, diritti umani…);
- Sjursen (2006)→ "*humanitarian power*": potenza normativa, civile e civilizzante (ovvero proiezione internazionale della propria concezione delle norme);
- Hyde-Price (2006)→ "*collective egemon*": capacità di modellare l'ambiente esterno con mezzi di "*soft*" e "*hard power*".

L'UE, quindi, in un primo momento si è affermata come attore di sicurezza a livello internazionale utilizzando i mezzi tipici di una potenza "civile" tra cui gli strumenti economico e commerciale, il dialogo politico, la cooperazione regionale, gli aiuti umanitari e allo sviluppo, l'allargamento.
Nel periodo 1969-1975 sono stati fatti vari tentativi, all'interno della Comunità, per giungere a una prima definizione delle caratteristiche essenziali della "proiezione" verso l'esterno della Comunità stessa. Nel 1973 con la "*Declaration of European Identity*" nasce l'identità europea e questa presentava le caratteristiche tipiche della potenza civile. Si individuava, infatti, come elemento comune dei principi su cui basare l'agire esterno della comunità proprio la concezione pacifica delle relazioni internazionali.
A partire dagli anni '70, poi, l'Europa ha iniziato a distaccarsi in parte dalle idee di politica estera americana. Esempi di questo sono la distensione e le relazioni con i paesi dell'URSS e l'atteggiamento pro-arabo adottato durante la guerra del Kippur.
L'Ue, quindi, si è posta sin dall'inizio come una potenza civile almeno per quanto riguarda i mezzi utilizzati[7].

Più recentemente, ed in particolare dalla definizione di una Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd) e di una Strategia europea di sicurezza, l'UE si è progressivamente dotata di strutture e mezzi militari e di difesa, inaugurando una nuova fase "operativa" della sua presenza nel contesto di sicurezza globale.

LE SFIDE POSTE DAL XXI SECOLO

Con la fine della guerra fredda è avvenuta una trasformazione profonda di molti schemi consolidati di conduzione delle relazioni internazionali.
Al primo momento di euforia che aveva portato alla nascita dell'idea di una possibile pace democratica e di poter realizzare un ordine internazionale da cui la politica e il conflitto sarebbero stati per lo più eliminati è seguita la nascita di valutazioni più pessimistiche.
Gli USA, infatti, a partire dagli anni '90 hanno cominciato ad avere un approccio unilaterale e hanno cominciato ad affermarsi come potenza militare e imperiale. L'11 settembre 2001 segna lo spartiacque che ha portato a un nuovo equilibrio di potenza e al passaggio dalla pace liberale alla guerra liberale (es. invasione di Afghanistan e guerra in Iraq).

In questo contesto così diverso anche il ruolo civile di Giappone e UE cambia ed entrambi, fino a quel momento potenze civili *by default*, in quanto sprovviste di mezzi militari, hanno dovuto dimostrare di voler essere potenze civili, anche se provviste di strumenti di *hard power*. Sono quindi diventate potenze civili per scelta.

[7] Alcuni studiosi quali Laschi e Caffarena (in Laschi,"La nascita e lo sviluppo delle relazioni esterne della Comunità dalle colonie alla cooperazione allo sviluppo" e in Caffarena "Per una concezione più esigente della potenza civile") parlano di ambiguità per quanto riguarda gli obiettivi della politica estera dell'UE facendo soprattutto riferimento ai rapporti con i paesi in via di sviluppo. Per loro, infatti, l'Europa a volte segue con strumenti civili un atteggiamento egoista (es. mantenere le relazioni con gli Stati africani per interessi nazionali e non tanto per motivi legati all'idea di potenza civile).

Il Giappone, infatti, con la promulgazione della Legge di cooperazione internazionale per la pace (1992) ha avuto la possibilità di partecipare alle attività di pace dell'ONU inviando le sue Forze di Autodifesa.
Ad esempio ha contribuito a operazioni di *peacekeeping* in Cambogia, in Mozambico e nelle alture del Golan, ha partecipato a missioni di assistenza umanitaria in Rwanda e ha inviato civili per monitorare le elezioni in Angola, Cambogia, El Salvador e in Mozambico.

Anche l'Unione europea ha dovuto riflettere sulle modalità dell'uso della forza.
La nascita della PESD (Politica Europea di Sicurezza e Difesa) nel 1999, finalizzata a rafforzare la capacità dell'UE ad agire in ambito esterno attraverso lo sviluppo delle sue capacità civili e militari in materia di prevenzione dei conflitti internazionali e di gestione delle crisi, non ha comunque segnato la fine di un'Europa potenza civile.
Fanno parte della PESD anche le "missioni di Petersberg"[8]. Esse sono state espressamente incluse nel trattato sull'Unione europea (articolo 17). Il trattato di Lisbona (articolo 42 del TUE) completa la serie di missioni che possono essere svolte in nome dell'Unione europea (UE).
Attualmente riguardano:

- le missioni umanitarie o di evacuazione;
- le missioni di prevenzione dei conflitti e le missioni di mantenimento della pace;
- le missioni di unità combattenti per la gestione delle crisi, ivi comprese le operazioni per il ripristino della pace;
- le azioni congiunte in materia di disarmo;
- le missioni di consulenza e di assistenza in materia militare;
- le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti.

Altra scelte importante è stata l'adozione, a seguito dell'attacco all'Iraq, nel 2003 della *European Security Strategy* finalizzata al raggiungimento di un'Europa sicura in un mondo migliore, identificando le minacce verso l'UE, definendo i suoi obiettivi strategici e stabilendo le implicazioni politiche per l'Europa.

Sia Giappone sia UE, quindi, negli anni '90, non più sotto l'egida statunitense, hanno deciso di utilizzare i loro nuovi strumenti militari per finalità "pacifiche".

Conclusioni: è ancora utile e attuale nel XXI secolo parlare di potenza civile e *soft power*?

Per concludere l'articolo non resta che rispondere al quesito iniziale: ma è davvero ancora utile e attuale nel XXI secolo parlare di potenza civile e *soft power*?
Se con la fine della guerra fredda, i cambiamenti dell'equilibrio internazionale e il riaffermarsi dell'unilateralismo l'idea di "potenza civile" è stata messa a rischio, in realtà l'idea di un rifiuto dell'utilizzo della forza militare come risoluzione dei problemi è rimasta una caratteristica importante sia per il Giappone che per l'UE.
Il problema è stato piuttosto quello di dimostrare di essere un attore politico pieno, ovvero in grado di prendere decisioni efficaci e indipendenti, nonostante la natura civile.
Su questo c'è ancora molto da lavorare; il Giappone è ancora molto influenzato dagli USA (es.l'invio di truppe in Iraq nel 2004 a seguito della richiesta ufficiale fatta dagli Stati Uniti) e

[8] Tali missioni sono state istituite tramite la dichiarazione di Petersberg, adottata al termine del consiglio ministeriale dell'UEO nel giugno 1992. Ai sensi di tale dichiarazione, gli Stati membri dell'UEO decidono di mettere a disposizione dell'UEO, ma anche della NATO e dell'Unione, unità militari provenienti da tutte le loro forze armate convenzionali.

l'UE ha dimostrato più volte di non aver ancora raggiunto quella unità politica necessaria per avere un'immagine forte e un ruolo decisivo a livello internazionale.
In conclusione, ha quindi ancora senso di parlare di potenza civile, il problema è piuttosto quello di essere una potenza civile efficace.