

La diplomazia scientifica e l'Unione Europea

MITCHELL YOUNG

SINTESI

La diplomazia scientifica è uno strumento sempre più importante nel portafoglio di politica estera dell'Unione Europea (UE), che ha effettuato ingenti investimenti in questo settore. Questo capitolo esamina le attività di diplomazia scientifica realizzate nell'UE e descrive gli attuali sviluppi in questo campo a livello comunitario, per valutare se e in che modo una strategia europea per la diplomazia scientifica possa essere organizzata e attuata.

I. BREVE STORIA DELLA DIPLOMAZIA SCIENTIFICA DELL'UE

La storia della diplomazia scientifica nell'Unione Europea è al contempo lunga e breve, a seconda di come si definisce il concetto. Se pensiamo al momento in cui l'espressione «diplomazia scientifica» è stata utilizzata per la prima volta, si tratta di una storia relativamente recente. La sua prima apparizione è avvenuta verso la fine del primo decennio del XXI

secolo: si è soliti ritenere che sia stata coniata nel report *New frontiers in science diplomacy* (Royal Society e AAAS, 2010), elaborato in seguito a una conferenza transatlantica organizzata nel 2009 dalla Royal Society e dall'American Association for the Advancement of Science (AAAS). L'espressione è stata utilizzata per la prima volta nel linguaggio ufficiale dell'UE nel 2012.

D'altro canto, se pensiamo a quando l'Unione Europea e gli Stati membri hanno iniziato a praticare attività riconducibili alla diplomazia scientifica, la sua storia può essere fatta risalire agli anni Cinquanta. Il menzionato report della Royal Society interpreta il concetto di diplomazia scientifica come un insieme di tre pratiche, ognuna dotata di un significato e di una storia distinti: la diplomazia per la scienza, la scienza per la diplomazia e la scienza nella diplomazia.

La «diplomazia per la scienza» si riferisce al modo in cui i diplomatici contribuiscono a far progredire e a facilitare la cooperazione scientifica internazionale, ad esempio aiutando gli scienziati a mettersi in contatto con i loro omologhi al di là dei confini e creando programmi di ricerca congiunti; la «scienza per la diplomazia» si manifesta quando gli scienziati e le relazioni scientifiche influiscono sugli affari esteri, migliorando cioè le relazioni tra i Paesi o sostenendo gli sforzi diplomatici (un esempio per eccellenza è il trattato sull'Antartide del 1959). Questa seconda dimensione della diplomazia scientifica è più controversa della prima e rientra in una concezione più recente della diplomazia basata sulle reti (Cooper et al., 2013), in cui, a differenza della diplomazia tradizionale, gli attori non statali svolgono un ruolo attivo. Infine, la «scienza nella diplomazia» si riferisce all'impiego dell'*expertise* scientifico negli affari diplomatici, cioè al modo in cui la scienza informa la politica estera; ad esempio, l'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) o l'accordo nucleare iraniano rap-

presentano contesti nei quali, per essere efficace, la diplomazia si deve fondare su una solida conoscenza scientifica. Questa caratterizzazione della diplomazia scientifica è relativamente nuova, ma nasce dalla più antica tradizione della consulenza scientifica e delle comunità epistemiche (Haas, 1992). Esaminando queste tre pratiche separatamente, possiamo tracciare un excursus storico della diplomazia scientifica all'interno dell'UE e dei suoi Stati membri (SM) risalendo fino agli anni Cinquanta. Troviamo un esempio di diplomazia per la scienza nel 1954, con la creazione dell'Organizzazione Europea per la Ricerca Nucleare (CERN). Un classico esempio di scienza per la diplomazia è, come già detto, il trattato sull'Antartide (Berkman, 2011), firmato nel 1959 da Francia e Belgio. Esempi di scienza nella diplomazia si possono trovare nell'istituzione di Consigli scientifici consultivi in Francia, Svezia, Germania occidentale e Belgio negli anni Cinquanta e nei primi anni Sessanta, nonché nel Centro Comune di Ricerca (o JRC, secondo l'acronimo dell'inglese Joint Research Centre) della Commissione Europea, fondato nel 1957.

La pratica di altre forme di diplomazia scientifica da parte dell'UE ha inizio alla fine del XX secolo, quando le politiche di cooperazione scientifica vennero estese ai Paesi al di fuori di quella che, all'epoca, si chiamava ancora Comunità Europea. Nel 1990, un rapporto della Commissione affermava che: «la cooperazione scientifica e tecnologica con i Paesi terzi è diventata una questione di crescente importanza e una parte essenziale delle relazioni esterne della Comunità». L'affermazione che la scienza rappresentava una «parte essenziale» delle relazioni estere lascia intendere che l'UE era allora all'avanguardia in quella che si sarebbe poi chiamata diplomazia scientifica. Questa fiducia nella scienza come componente importante degli affari internazionali continua ancora oggi. La Dichiarazione di Marsiglia del 2022 recita che: «la

cooperazione internazionale nella R&I, così come nell'istruzione superiore, è di importanza geopolitica e strategica per l'Unione Europea» (French Presidency of the Council of the European Union, 2022). La differenza principale risiede nel fatto che, nei documenti più recenti, la diplomazia scientifica viene presentata come uno strumento che può essere utilizzato attivamente e in modo mirato negli affari esteri.

Il primo utilizzo dell'espressione «diplomazia scientifica» nel linguaggio ufficiale dell'UE risale alla comunicazione del 2012 *Enhancing and Focusing EU International Cooperation in Research and Innovation: A Strategic Approach* (Potenziare e focalizzare la cooperazione internazionale dell'UE nelle attività di ricerca e innovazione: Un approccio strategico). Questo documento origina dai dibattiti in materia di politica della scienza ed è stato elaborato come materiale preparatorio per l'istituzione del programma quadro di finanziamento della ricerca Horizon 2020. Nel testo si legge: «la “diplomazia scientifica” utilizzerà la cooperazione internazionale nel settore della ricerca e dell'innovazione come strumento di *soft power* e come meccanismo per migliorare le relazioni con paesi e regioni chiave. Le buone relazioni internazionali possono a loro volta facilitare un'efficace cooperazione a livello di ricerca e di innovazione» (European Commission, 2012a). Si nota pertanto che maggiore è l'enfasi posta sulla diplomazia per la scienza e sul progresso scientifico, pur riconoscendo che si possa generare un positivo ciclo di retroazione in cui il miglioramento delle relazioni scientifiche porta all'avanzamento delle relazioni politiche. Nel 2021, la comunicazione della Commissione *A Global Approach to Research and Innovation: Europe's strategy for international cooperation in a changing world* (L'approccio globale alla ricerca e all'innovazione: la strategia dell'Europa per la cooperazione internazionale in un mondo che cambia) sosteneva che «una maggiore attenzione alla scienza e alla tecnologia nella politica estera e di sicurezza

dell'UE sotto forma di “diplomazia scientifica” aiuterebbe l'UE a esercitare il proprio *soft power* e a perseguire più efficacemente i propri valori e interessi economici, rispondendo alla domanda e all'interesse dei paesi partner e facendo leva sui punti di forza dell'UE quale potenza nella ricerca e nell'innovazione» (European Commission, 2021). Possiamo qui notare come l'UE associ direttamente la scienza al potere, in particolare al suo potere economico e normativo.

In sintesi, possiamo definire l'interpretazione della diplomazia scientifica da parte dell'UE come fondata su un duplice approccio: in primo luogo, si concentra sulla scienza stessa, cercando di costruire una cooperazione aperta a far progredire la ricerca scientifica, secondo la logica della diplomazia per la scienza; in secondo luogo, considera la diplomazia scientifica una componente della sua politica estera e della sua strategia globale, riprendendo le idee alla base della scienza per la diplomazia e della scienza nella diplomazia. Il ruolo della diplomazia scientifica in queste aree consiste nel trovare soluzioni alle sfide globali, nel sostenere lo sviluppo e i Paesi in via di sviluppo, spesso nell'ambito degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) delle Nazioni Unite, e, infine, nell'esercitare influenza geopolitica.

2. IL CARATTERE FRAMMENTATO DELLA DIPLOMAZIA SCIENTIFICA DELL'UE

Come risulta forse già evidente, il concetto di diplomazia scientifica in relazione all'UE è frammentario sotto diversi aspetti. Entrano in gioco diversi livelli, attori, strumenti e tipi di potere. Per dare un senso alla diplomazia scientifica dell'UE, è quindi necessario approfondire queste quattro dimensioni che caratterizzano la prassi di diplomazia scientifica dell'Unione, ciascuna delle quali ha una natura multipla.

2.1. MOLTEPLICITÀ DEI LIVELLI DI GOVERNANCE

L'UE è un sistema di governance multilivello (Piattoni, 2010) e questo influisce direttamente, e in diversi modi, sulle pratiche della diplomazia scientifica (Rüffin, 2020). L'inclusione della diplomazia scientifica in un sistema multilivello solleva questioni di giurisdizione e competenza, nonché di cooperazione e coordinamento. La questione fondamentale di quale sia il livello di governance ad avere competenza e giurisdizione per praticare la diplomazia scientifica è complicata. Infatti, la diplomazia scientifica è presente a tutti e tre i livelli: sovranazionale, nazionale e subnazionale. In termini di competenza, quale emanazione delle politiche comunitarie in materia di scienza, ricerca e sviluppo, l'UE può vantare una competenza condivisa in questo settore, rafforzata dallo sviluppo e dall'espansione dello Spazio europeo della ricerca (SER) oltre i confini dell'Unione. Tuttavia, non possiamo sperare di comprendere la diplomazia scientifica dell'UE senza considerare anche la diplomazia scientifica degli Stati membri. Questi praticano infatti la diplomazia scientifica in modi diversi. Possono inoltre avere obiettivi diversi: la diplomazia scientifica può essere utilizzata per finalità di accesso, promozione e/o influenza. La ricerca nel campo ha evidenziato che Germania e Francia tendono a enfatizzare maggiormente la logica dell'«accesso», mentre i Paesi anglofoni si concentrano sull'esercizio di influenza (Flink e Schreiterer, 2010). In parte, ciò è dovuto alle reti di cooperazione scientifica istituzionalizzate e consolidate che questi Stati coordinano da diverso tempo. È stato inoltre dimostrato che i Paesi europei differiscono nel tipo di diplomazia scientifica che considerano valido; ad esempio, la Repubblica Ceca la intende quasi esclusivamente come una pratica di diplomazia per la scienza (Young et al., 2020). Inoltre, gli Stati membri

esprimono diversi gradi di interesse rispetto a tematiche e questioni differenti. Ad esempio, rispondere alla diffusione del virus Zika era importante in Spagna ben più di quanto non lo fosse nella Repubblica Ceca (Šlosarčík et al., 2020).

Occorre infine considerare il livello subnazionale. Le città stanno diventando attori diplomatici sempre più importanti. Barcellona, con il suo Science and Technology Diplomacy Hub, è un esempio e un leader in questo settore. L'Hub ha il «mandato di rafforzare il ruolo della scienza, della tecnologia e delle città nella politica estera e di rendere Barcellona un attore più influente sulla scena globale, rappresentando il suo ecosistema della conoscenza e dell'innovazione in tutto il mondo» (SciTech DiploHub, n.d.). Inoltre, a livello subnazionale le università e le accademie delle scienze sono sempre più impegnate in attività diplomatiche, tanto che è stato proposto di aggiungere una quarta dimensione alle tre incluse nello schema della Royal Society: la «diplomazia nella scienza» (Langenhove e Burgelman, 2021).

2.2. MOLTEPLICITÀ DEGLI ATTORI

Al carattere multilivello della diplomazia scientifica, si aggiunge la molteplicità di attori presente a ciascun livello, dai politici agli accademici, alle ONG, nonché i diversi tipi di istituzioni ed enti, come le città e le università. A livello UE, l'esercizio della diplomazia scientifica coinvolge diverse Direzioni generali (DG) e possiamo classificare le relative attività in due categorie (Young e Ravinet, 2022). La prima si collega alle strategie di azione esterna dell'UE che, pur essendo incentrate sullo European External Action Service (EEAS) o Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), coinvolgono anche altre DG. La seconda categoria si collega direttamente alle politiche scientifiche

dell'UE ed è principalmente un'emanazione della DG Ricerca e Innovazione. Le Strategie globali dell'UE elaborate a partire dal 2016 hanno iniziato a riconoscere la crescente importanza dei vari aspetti della diplomazia scientifica. Benché non sempre definendoli esplicitamente in questi termini, queste strategie fanno chiaro riferimento all'importanza della conoscenza scientifica nella soluzione delle sfide globali: «un'azione esterna reattiva deve fondarsi su una solida base di conoscenza» (EEAS - European External Action Service, 2016: 48). A partire dal 2020, la dimensione della scienza nella diplomazia è stata istituzionalizzata nel SEAE con la creazione di una posizione di consigliere per la scienza e la tecnologia. Nel 2022 è apparsa una sezione sul sito web del SEAE che include la diplomazia scientifica nel portafoglio del Servizio, affermando che «la scienza e la tecnologia svolgono un ruolo sempre più importante nell'arena geopolitica» (EEAS - European External Action Service, 2022). La diplomazia scientifica è trasversale rispetto alla struttura organizzativa dell'azione regionale e globale del SEAE. Tra le altre DG coinvolte in modo significativo nella diplomazia scientifica figurano la DG Istruzione, gioventù, sport e cultura, la DG Reti di comunicazione, contenuti e tecnologie, la DG Partenariati internazionali, la DG Protezione civile e operazioni europee di aiuto umanitario, la DG Politica europea di vicinato e negoziati di allargamento, la DG Agricoltura e sviluppo rurale (AGRI), la DG Azione per il clima e la DG Commercio.

La DG Ricerca e Innovazione (RTD) promuove attività di diplomazia scientifica da trent'anni, come si evince dalla precedente citazione del 1990. Nel 2008 ha aggiornato la sua posizione con l'obiettivo concreto di inserire lo «Spazio europeo della ricerca» nella mappa globale, sostenendo che le sfide globali «evidenziano la necessità di un'efficace cooperazione scientifica e tecnologica» (European Commission, 2008: 2-3). A gettare le basi per una discussione più esplicita

sulla diplomazia scientifica nell'UE è stato il rapporto del 2016 *Open Innovation Open Science Open to the World* (Innovazione aperta, scienza aperta, aperti al mondo), in cui si afferma che: «la diplomazia scientifica dovrebbe diventare un elemento della rinnovata strategia globale della politica estera e di sicurezza comune dell'UE» (European Commission, 2016: 75). La DG RTD ha promosso l'idea di uno «spazio globale della ricerca» basato sullo Spazio europeo della ricerca, il cui carattere aperto ne sarebbe un attributo fondamentale. La difesa della scienza aperta continua, anche se negli ultimi tempi è stata perorata con maggiore cautela. Mentre aumenta la consapevolezza circa le implicazioni geopolitiche del potere della conoscenza, l'approccio dell'*open science* diventa sempre più un privilegio concesso a partner affidabili, piuttosto che un principio assoluto valido per tutti i Paesi.

La presenza di diversi attori nella diplomazia scientifica europea può essere vista più chiaramente analizzando un esempio: la cooperazione tra l'UE e l'Unione Africana per il finanziamento della ricerca nel settore della sicurezza alimentare (Ravinet et al., 2020). La cooperazione nel settore della sicurezza alimentare ricomprende tutte e tre le dimensioni della diplomazia scientifica. Si riferisce alla «diplomazia per la scienza» poiché facilita la cooperazione scientifica internazionale, fornisce finanziamenti congiunti per i ricercatori e sviluppa relazioni tra ricercatori dell'UE e dell'Africa. Si riferisce anche alla «scienza per la diplomazia» poiché migliora le relazioni internazionali, tanto da essere il primo obiettivo concordato nella Strategia congiunta Africa-UE adottata nel 2007, un documento il cui oggetto non è limitato alla sola ricerca scientifica e che ha lo scopo più ampio di promuovere pace, sicurezza e crescita socio-economica. Non è un caso che l'inclusione della cooperazione scientifica nelle politiche esterne dell'UE abbia inizio con la cooperazione allo sviluppo con l'Africa (Prange-Gstöhl, 2018).

In terzo luogo, si riferisce alla «scienza nella diplomazia» poiché fornisce solide conoscenze scientifiche che informano l'elaborazione di politiche internazionali e la governance globale rispetto a una o più sfide specifiche. Tra le principali sfide sociali prese in considerazione (cambiamenti climatici, salute globale, sostegno ai mezzi di sussistenza), è stata scelta, quale prima priorità, la «sicurezza alimentare e nutrizionale e l'agricoltura sostenibile» (European Commission, 2013) ed è stato istituito il partenariato FNSSA (Partnership on Food and Nutrition Security and Sustainable Agriculture), attuato in gran parte attraverso i finanziamenti dei programmi quadro dell'UE. Il percorso di elaborazione dei programmi di lavoro per Horizon 2020, che definiscono i bandi per i progetti sulla sicurezza alimentare, illustra bene la presenza di molteplici attori nella diplomazia scientifica dell'UE. Lo sviluppo del programma di lavoro ha coinvolto non solo la DG RTD, ma anche la DG Cooperazione Internazionale e Sviluppo (DEVCO), oggi assorbita nella DG Partenariati internazionali (INTPA), e la DG AGRI, che hanno partecipato al finanziamento di questi progetti. Il Centro Comune di Ricerca (Joint Research Centre o JRC) è stato coinvolto in attività di supporto e ha creato un Centro di competenza (cfr. sezione seguente) sulla sicurezza alimentare. Ogni DG ha specializzazioni distinte; ad esempio, la DG AGRI si concentra maggiormente sulle tematiche del suolo e dei sistemi alimentari. Le DG hanno inoltre interessi e motivazioni diverse alla base della loro azione di supporto. Se l'obiettivo generale dell'«eccellenza» in Horizon 2020 è sottolineato sia dalla DG RTD che dalla DG AGRI, che puntano all'«impatto scientifico» attraverso una ricerca innovativa, DEVCO mostra invece più interesse verso l'«impatto sullo sviluppo», che può essere raggiunto con una ricerca «applicata» e «scalabile». La DG Ambiente è interessata alla relazione tra sicurezza alimentare e clima, mentre il SEAE, oltre all'interesse a risolvere il

problema della sicurezza alimentare, ha anche l'obiettivo più strumentale di incoraggiare altri tipi di cooperazione di cui l'UE ha bisogno, ad esempio sul controllo della migrazione, sulla buona governance, ecc. Una molteplicità di attori può quindi caratterizzare la sicurezza alimentare in modi diversi e a partire da una varietà di interessi differenti, per esempio in termini di impatto, eccellenza, rilevanza, scalabilità, crescita economica e competitività.

2.3. MOLTEPLICITÀ DI STRUMENTI

L'UE ha utilizzato una serie di strumenti per i suoi sforzi di diplomazia scientifica, ognuno dei quali ha un carattere diverso: alcuni sono strategici, concentrandosi sulla comunicazione intergovernativa, come abbiamo visto sopra; altri sono operativi o di supporto, fornendo cioè i mezzi per mettere in pratica la diplomazia scientifica (Langenhove, 2017). Christopher Hood e Helen Margetts (Hood e Margetts, 2007) hanno elaborato un utile modello per classificare questi strumenti operativi e di supporto, identificando quattro categorie principali basate sul tipo di risorsa mobilitata: finanziaria (*treasure*), legale (*authority*), organizzativa (*organisation*) e informativa (*nodality*). Le attività di diplomazia scientifica dell'Unione Europea si avvalgono di tutti questi tipi di strumenti.

Gli strumenti di carattere finanziario possono essere utilizzati sia erogando che trattenendo fondi (come è successo con la Svizzera nel 2014 quando ha infranto i trattati di libera circolazione con l'UE). La ricerca, l'innovazione e la mobilità in campo educativo sono la terza linea di finanziamento del bilancio UE e sono uno dei pochi settori in cui l'UE può utilizzare i suoi fondi per influenzarne la governance. La maggior parte di questi finanziamenti proviene dai programmi quadro

che, a partire dall'ottavo, Horizon 2020, sono stati aperti al mondo; gli Stati non membri potevano quindi aderire a questi progetti e, se lo desideravano, potevano approfondire i rapporti di collaborazione diventando un Paese associato. Horizon 2020 contava 16 Paesi associati che hanno partecipato a oltre 9000 progetti, e altri 110 Paesi che hanno partecipato pur senza associarsi (European Commission, 2019). Ciò significa che più della metà dei Paesi del mondo sono stati coinvolti in Horizon 2020, anche se nella maggior parte dei casi hanno dovuto finanziare la propria partecipazione. La maggior parte dei bandi non aveva obiettivi espliciti di coinvolgere Paesi extra-UE, ma attirava comunque partecipanti internazionali per le loro competenze e per il contributo che potevano apportare al progetto in termini scientifici. Alcuni bandi miravano invece a coinvolgere partecipanti esterni, come i progetti sulla sicurezza alimentare in collaborazione con l'Unione Africana di cui si è parlato in precedenza. Lo strumento dell'articolo 185 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea è un canale di finanziamento più specifico che riunisce Stati membri e Paesi terzi per affrontare sfide comuni. Si tratta di azioni a lungo termine, identificate come partenariati piuttosto che come veri e propri progetti. Alcune di esse rientrano tra gli sforzi di diplomazia scientifica più dibattuti, come, ad esempio, il Partenariato per gli studi clinici tra Europa e Paesi in via di sviluppo (European and Developing Countries Clinical Trials Partnership, o EDCTP) e il Partenariato per la ricerca e l'innovazione nell'area mediterranea (Partnership for Research and Innovation in the Mediterranean Area, o PRIMA). L'UE ha anche sostenuto direttamente la ricerca sulla diplomazia scientifica con l'obiettivo di migliorare la propria azione, finanziando tre progetti tra il 2015 e il 2022: *European Leadership in Cultural, Science and Innovation Diplomacy* (EL-CSID), *Inventing a shared Science Diplomacy for Europe* (InsSciDe) e *Using Science for/*

in Diplomacy for Addressing Global Challenges (S4D4C). Da questi progetti è nata l'Alleanza per la diplomazia scientifica dell'UE, le cui pagine web contengono una serie di relazioni e pubblicazioni a sostegno della diplomazia scientifica dell'UE e della ricerca accademica in questo campo (Science Diplomacy Alliance, <<https://www.science-diplomacy.eu/>>). Infine, i programmi Erasmus che sostengono la mobilità internazionale hanno un ruolo importante nel promuovere la cooperazione e la costruzione di relazioni internazionali. Dal 2014 tutti i Paesi del mondo hanno accesso a questo programma; sono state erogate 30.000 borse di studio a favore di studenti internazionali per partecipare a programmi di Master Congiunti Erasmus Mundus, e si è calcolato che 180.000 studenti hanno utilizzato Horizon 2020 per progetti di mobilità al di fuori degli Stati membri. Oltre ai finanziamenti basati su progetti, l'UE finanzia anche le infrastrutture. È stato citato in precedenza il CERN, ma ce ne sono molti altri; fra i casi recenti, è importante citare il progetto Synchrotron-light for Experimental Science and Applications in the Middle East (SESAME), che è stato pubblicamente salutato come un'iniziativa di successo nella costruzione della pace in Medio Oriente attraverso la cooperazione scientifica, anche se la realtà sul campo è più sfumata (Rungius et al., 2022).

Gli strumenti di tipo legale hanno a che fare con la capacità del governo di regolamentare ed esercitare il potere giuridico. In termini di diplomazia scientifica, possiamo includere qui gli accordi di cooperazione scientifica e tecnologica dell'UE, che sono stati firmati con 20 Paesi. Anche gli accordi di associazione ai progetti quadro citati in precedenza possono essere considerati strumenti di tipo legale.

Gli strumenti di tipo organizzativo implicano il ricorso alla propria burocrazia da parte del governo. L'UE ha creato posizioni di addetto scientifico e tecnologico in Brasile, Cina,

Egitto, India, Giappone, Russia e Stati Uniti, il cui ruolo è quello di fornire consulenza scientifica e di esercitare la diplomazia per la scienza, contribuendo a migliorare e incrementare la cooperazione scientifica tra il Paese a cui sono assegnati e l'UE. All'interno dell'UE, la diplomazia scientifica si è istituzionalizzata nel Meccanismo di consulenza scientifica (Science Advisory Mechanism, SAM), che garantisce un contributo scientifico di elevata qualità ai processi di elaborazione delle politiche, e nel già citato Consigliere per la scienza e la tecnologia del SEAE. Il Centro Comune di Ricerca è di per sé un esempio unico di integrazione tra scienza e politica; funziona come un servizio di consulenza scientifica e supporto alla definizione delle politiche dell'UE, ma, dal punto di vista organizzativo, è una Direzione generale della Commissione Europea.

Esistono infine gli strumenti di tipo informativo, che si basano sulla centralità della posizione occupata nelle reti e nei flussi di informazione. Acquisire più centralità è stato uno degli obiettivi dell'UE, come si evince da questa dichiarazione in cui si chiede all'UE di «agire per dare forma come un *agenda-shaper*, un connettore, un coordinatore e un facilitatore all'interno di una rete di attori» (EEAS - European External Action Service, 2016: 43). Ciò racchiude perfettamente tutti gli obiettivi della nodalità e l'UE ha creato diversi strumenti per conseguirli: lo Strategic Forum for International S&T Cooperation (SFIC o Forum strategico per la cooperazione scientifica e tecnologica internazionale) è un gruppo consultivo guidato dalla Commissione Europea e dal SEAE che mira a sviluppare la dimensione internazionale dello Spazio europeo della ricerca. Inoltre, nel 2021 è stata creata una rete informale di consulenti scientifici e coordinatori della diplomazia scientifica presso i ministeri degli Affari esteri dell'UE, al fine di promuovere una migliore cooperazione e un migliore coordinamento con gli Stati membri. La *Knowledge for Policy Initiative*, attuata dal

Centro Comune di Ricerca, crea centri di competenze aperti che consolidano e condividono risorse conoscitive relative ad una serie di sfide globali e sociali che possono essere utilizzate nella diplomazia scientifica.

2.4. MOLTEPLICITÀ DI POTERI

Dobbiamo infine capire quali tipi di potere siano rilevanti per la diplomazia scientifica. Cosa conferisce all'UE la capacità di agire e di esercitare una leadership a livello globale e quale ruolo svolge la diplomazia scientifica in tutto ciò? Nel 2019 il Consiglio Europeo ha dichiarato che «l'UE userà la sua influenza per guidare la risposta alle sfide globali» (European Council, 2019: 11) e nel 2021 la Commissione ha affermato che «l'UE dovrebbe sfruttare il proprio ruolo di potenza mondiale nella ricerca e nell'innovazione per far sì che l'azione multilaterale si fondi sulle migliori evidenze scientifiche» (European Commission, 2021: 11). Per raggiungere questi obiettivi è necessario comprendere il tipo di potere di cui dispone l'UE e, più in generale, la natura del potere nel contesto della scienza e della conoscenza. I dibattiti degli ultimi due decenni sull'Europa come potenza hanno identificato molti tipi di potere dell'UE, ma sono due a essersi particolarmente distinti: il primo è emerso all'inizio degli anni Duemila con l'argomentazione di Ian Manners (Manners, 2002) secondo cui l'Europa è una potenza normativa, il cui potere deriva dalle sue norme e dalla capacità di trasferire tali norme ad altri Stati. Sono stati pubblicati numerosi articoli, sia di Manners che di altri, che seguono questa linea di pensiero. Il secondo approccio sostiene che sono le dimensioni e la forza del mercato interno (e la capacità di regolarne l'accesso) che conferiscono potere all'UE. Questo approccio è emerso a metà degli anni Duemila (Meunier e Nicolaïdis, 2006), ed è stato più

recentemente sostenuto da Chad Damro (Damro, 2012) che ha coniato l'espressione «market power Europe». Benché il potere normativo si collochi decisamente sul versante del *soft power*, il potere di mercato è qualcosa di più vicino all'*hard power*. Entrambi i tipi di potere sono rilevanti per la diplomazia scientifica poiché ognuna di esse supporta i diversi ruoli dell'UE negli affari esteri (López de San Román e Schunz, 2018). Più recentemente, è stato sostenuto (Young e Ravinet, 2022) che l'UE è una potenza della conoscenza e che la diplomazia scientifica è il mezzo con cui l'UE può mobilitare questo tipo di potere. Questo approccio suggerisce che l'UE trae potere dalle sue risorse di conoscenza (più che dalle sue norme e dal suo mercato) e dalla sua architettura di governo come società ed economia basate sulla conoscenza, secondo quanto previsto dalla strategia di Lisbona. L'UE sarebbe dunque una «potenza globale» nella produzione, nell'applicazione e nel trasferimento della conoscenza, come si evince dalle statistiche sulle pubblicazioni scientifiche e sulle citazioni, sui brevetti depositati e sulla presenza di università di eccellenza. Questa forma di potere richiama l'idea millenaria secondo cui sapere è potere e si rivela utile per superare alcuni limiti degli altri due tipi, in quanto ben si adatta agli approcci multilaterali, in particolare verso i Paesi che non condividono le norme dell'Unione Europea, rappresenta uno strumento di leadership nella risoluzione dei problemi contemporanei e trova le sue radici nel contesto fisico a cui fanno riferimento le sfide globali e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.

3. CONCLUSIONI

In sintesi, si può affermare che l'UE ha iniziato a sostenere le idee e le pratiche della diplomazia scientifica. Questa attività coinvolge una vasta gamma di attori su più livelli e utilizza

l'intera gamma di strumenti e risorse di potere a disposizione dell'Unione. La diplomazia scientifica è un modo per l'UE di perseguire la propria agenda internazionale, che è radicata nel multilateralismo e nella solidarietà globale, per rispondere alle sfide mondiali. La diplomazia scientifica non è tuttavia priva di sfide: in un mondo come quello odierno, caratterizzato dalla crescente importanza di rapporti di potere di tipo militare e geopolitico, l'UE non può fare affidamento solo sulla scienza; né può ignorare le potenziali conseguenze delle tendenze alla «post-verità», che mettono in discussione i fatti scientificamente accertati e minano la credibilità condivisa costruita su di essi. Ciononostante, le opportunità della diplomazia scientifica ben si conciliano con il posizionamento dell'UE negli affari internazionali e con il numero crescente di sfide globali, inclusa la necessità di sviluppare meccanismi di governance di spazi oggi non regolati come Internet, gli oceani e lo spazio esterno. La diplomazia scientifica, nonostante la tradizione storica di cui abbiamo parlato, costituisce ancora un aspetto relativamente nuovo negli affari esteri, e resta ancora molto da fare, sia in termini di strumenti che di integrazione tra le istituzioni e gli Stati membri dell'UE. Il Consiglio ha richiesto lo sviluppo di un'agenda europea per la diplomazia scientifica entro il 2023, il cui processo di definizione chiarirà ulteriormente cosa sia la diplomazia scientifica e come possa essere sfruttata e mobilitata per perseguire gli interessi dell'Unione Europea e per rispondere alle sfide europee e globali.