

# **DOCUMENTI**

**IAI**

## **L'EVOLUZIONE DEI CONCETTI E DEGLI ATTORI NELLA POLITICA ESTERA**

*di Cesare Merlini*

Documento presentato al convegno IAI-CeSPI-ISPI su "I colloqui sulla politica estera italiana"  
*Castelgandolfo, 5 luglio 1999*

# L'EVOLUZIONE DEI CONCETTI E DEGLI ATTORI NELLA POLITICA ESTERA

di Cesare Merlini

Questo "colloquio" parte dalla considerazione che nei paesi democratici, dove pertanto le elezioni possono portare a un cambiamento di maggioranza, è diffuso il criterio che la politica estera, in quanto comporta il rispetto di impegni presi dallo stato in nome della collettività e la difesa di interessi della collettività rappresentati dallo stato, debba essere caratterizzata da un certo grado di continuità e di stabilità rispetto ai suddetti cambiamenti politici. E' quello che gli anglosassoni, con il consueto approccio pratico, chiamano il carattere *bipartisan* della politica estera e che i latini (in particolare i francesi), con un approccio più astratto, chiamano la politica dell'interesse nazionale.

Il quesito a cui i lavori dovrebbero aiutare a dare una risposta è se questo criterio, che è stato talvolta invocato anche in Italia e per l'Italia, in particolare negli ultimi anni, sia valido, se debba applicarsi anche al nostro paese e, in caso positivo, quali ne sono le premesse e quali le conseguenze.

## **Effetto Kosovo**

Quello che è successo dopo che l'idea ispiratrice del "colloquio" fu formulata nel gennaio scorso, in particolare quello che è successo durante la guerra per il Kosovo, potrebbe far ritenere che la questione allora posta è ora risolta. L'azione italiana con la NATO ha goduto di un sostegno sostanziale e sostanzialmente incondizionato da parte dell'opposizione di centro-destra. Tale situazione, si badi bene, non ha corrisposto a un largo consenso nel paese: anzi l'opinione pubblica era divisa e incerta e così pure i media; importanti settori, come quello cattolico, influenzato naturalmente dalle posizioni del Vaticano, erano insistentemente contrari agli interventi aerei della NATO, che muovevano spesso da basi italiane; aggiungendo l'opposizione della sinistra comunista, esterna o interna della maggioranza, si hanno tutte le componenti delle difficoltà del governo D'Alema.

Questo tuttavia, malgrado le accuse di tentennamenti da una parte e di asservimento all'egemonia americana dall'altra, è riuscito a tenere una condotta lineare nel corso della crisi. A ciò ha giovato il fatto di poter contare su un supporto implicito o esplicito in Parlamento, esempio di *bipartisanship* della migliore tradizione (in verità, si potrebbe dire, più di quanto sia successo nello stesso Congresso americano). Peraltro, come solo De Gaulle poteva fare la pace con gli algerini e Begin quella con gli egiziani, così solo la sinistra probabilmente poteva far partecipare l'Italia alla prima guerra della NATO. Notiamo ancora qui – e ci torneremo in seguito – che la sede di espressione della *bipartisanship* è appunto il Parlamento.

Si potrebbe osservare che questa situazione di più largo consenso sulla politica estera può non essere considerata del tutto nuova. L'evento passato a cui si fa più spesso riferimento è quello della risoluzione del Parlamento del '76, esempio pallido di politica estera *bipartisan*, significativo non di meno, in quanto pone termine a un quarto di secolo di profonda

divisione del Paese non solo sulla politica estera, ma, come si diceva allora, sulla "collocazione internazionale" dell'Italia o anche sulla sua "scelta di civiltà". L'impatto sulla conduzione specifica della politica estera fu tuttavia modesto, visto che i primi passi applicativi di quella risoluzione di consenso sulle linee-guida generali - l'entrata nello SME, gli Euromissili a Comiso, ecc. - videro il ritorno alle consuete divisioni.

Saltando da allora alla più recente "operazione Alba", si è manifestata in questo caso la disponibilità dell'opposizione a sostenere il governo, che era soggetto al ricatto di Rifondazione, ma solo accompagnata da richiesta di dimissioni del governo, presupponendosi da parte del centro-destra che la politica estera dovesse avere *almeno* il consenso di tutta la maggioranza. La minoranza rinunciava però così a un ruolo *necessario* alla politica estera, che pertanto non acquisiva pienamente il carattere *bipartisan*.

Né peraltro si può escludere che l'esempio di questo 1999 resti isolato, anziché costituire il primo capitolo di una nuova fase della politica estera nazionale. Le evoluzioni della politica italiana nel corso della storia ci insegnano a prendere con cautela le estrapolazioni di *trend* apparenti. Più che addentrarci in previsioni, tuttavia, dedicheremo qualche attenzione al "contorno" (della politica estera). Un altro caso di convergenza fra maggioranza e opposizione è stato quello, preclaro, dell'elezione di Ciampi alla presidenza della Repubblica. L'uomo, è noto, si prestava a questo *exploit* del sistema politico italiano, perché *super partes*. Ma si può ricordare che ciò nonostante egli fu oggetto di attacchi velenosi nel '94 da parte di quel centro-destra allora vincente, che ora dall'opposizione l'ha votato alla suprema carica dello Stato. Inoltre il caso non è senza precedenti: per esempio Cossiga, uomo di parte, fu eletto a larga maggioranza beneficiando di calcoli incrociati.

### **Politica estera e sistema politico**

Del resto la Costituzione non richiede che il Capo dello stato goda di elezione *bipartisan*: semplicemente, con la successione dei voti prevista dalla Carta, lo *auspica* implicitamente - una formula che potremmo riprendere in considerazione per la politica estera. Ma prima osserviamo che la Costituzione *richiede* un consenso ampio per la sua stessa riforma, così come fanno forse tutte le costituzioni (e tutti gli statuti). In questa riforma, fino ad ora, il sistema politico italiano ha sostanzialmente fallito; come l'esito della Bicamerale ha ancora dimostrato. La partita delle riforme istituzionali resta aperta e aspiranti giocatori e arbitri non mancano. In attesa della quale, ci chiediamo se vi sono altri campi dell'azione pubblica nei quali forme di *bipartisanship* sono possibili; e se sono auspicabili. Il governatore Fazio sembra augurarsi che la politica economica rientri fra questi. Infatti, nel corso delle sue più recenti considerazioni finali ha detto: "Un ritrovato spirito di collaborazione fra le forze politiche sui temi istituzionali può estendersi alla definizione di strategie di politica economica che siano da tutti condivise". Un simile allargamento delle aree di convergenza fra maggioranza e opposizione è visto da molti come un segno di confusione, un tuffo nelle "larghe intese", un trionfo dell'*inciucio*, un segnale contrario a quello dell'*auspicata* alternanza, eccetera.

Al che si potrà contrapporre che la tradizione della *bipartisanship* in varie aree della politica, in primo luogo in politica estera, nasce proprio in quei sistemi politici caratterizzati da quella che da noi si chiama *alternanza* (anche se sarebbe preferibile parlare di *alternativa*: è infatti questa a cui l'elettore ha semmai diritto, essendogli poi riservato di sceglierla, determinando

così l'alternanza, o meno). Il fatto che il quadro politico sia caratterizzato dalla presenza di aree di consenso fra maggioranza e opposizione solo apparentemente riduce l'alternativa, mentre nella sostanza aumenta la stabilità del sistema. L'alternativa si focalizza sulle persone e sulla loro credibilità di interpreti delle politiche oggetto di consenso, riservando la scelta fra le politiche oggetto di dissenso ad azioni specifiche oppure a fasi specifiche, che spesso (forse troppo spesso) acquistano la qualifica di "svolta". Tutto questo si applica in particolare alla politica estera.

L'aver parlato di stabilità del sistema porta a fare una considerazione: quella della presenza di forze politiche non interessate, o addirittura contrarie alla stabilità del sistema. Chiamiamole per semplicità forze anti-sistema, ben sapendo che l'espressione "forze anti-sistema" si presta a molti distinguo (non meno che "sistema" stesso) e che i confini che le delimitano sono spesso non ben definiti. Come l'Italia, per dirla con Montanelli, ama stare con un piede dentro le alleanze e con l'altro fuori, così certe forze politiche amano stare con un piede dentro il sistema e con l'altro fuori ("né con lo stato né con le BR", per citare uno slogan famoso).

La presenza di forze anti-sistema pone agli schieramenti contrapposti il dilemma fra la loro inclusione o la loro esclusione. Nel primo caso la fetta di centro necessaria alla conquista della maggioranza è minore, ma il condizionamento alla politica della maggioranza, ivi compresa la politica estera, è maggiore. E' quello che ha sperimentato il governo Prodi; è stata la situazione dei condizionamenti gollista a destra e comunista a sinistra, applicati alla politica francese, in particolare a quella europea e atlantica (sarebbe interessante approfondire l'effetto della *cohabitation*, ma esula dai confini di questo documento); per andare un po' più lontano, è la situazione di Israele. Nel secondo caso si ha un restringimento dello spettro politico e la fetta di centro necessaria alla maggioranza è più grande. E' la situazione della Germania, dove la destra ha escluso i neonazisti e ora il governo Schroeder tiene i neocomunisti fuori dalla maggioranza; è il dibattito in corso nel centro-destra francese, che aveva finora escluso il Fronte di Le Pen. Le formazioni di centro, partiti o quel che sono, divengono condizioni di governabilità e di continuità (anche di politica estera) e allo stesso tempo sedi di trasformismo. Un esempio: fino alle ultime elezioni tedesche il partito liberale, che forse non a caso ha tenuto l'*Auswaertigeamt* per trent'anni, ivi sostituito da un Fischer che recupera al sistema il partito dei verdi.

### **La politica estera *bipartisan***

Dopo aver abbozzato un'analisi di come si può determinare una "larga intesa" in determinati campi dell'azione politica, in particolare in quella internazionale, è opportuno chiedersi in che cosa la politica estera italiana dovrebbe essere *bipartisan* o rispondente a un qualcosa definito "interesse nazionale". L'uno e l'altro concetto peraltro mal si applicano al sistema politico e alla cultura politica in Italia. Ma su questo non ci soffermeremo. Ci chiediamo invece cosa determinerebbe l'innalzarsi della politica estera al di sopra dei mutamenti e delle controversie di parte e proponiamo schematicamente tre ipotesi.

1) Esistono dei principi ispiratori, o dei valori, a cui la conduzione della politica estera si deve attenere: per es. la pace, o i diritti dell'uomo, o il patriottismo, su cui tutti dovrebbero essere d'accordo. In prima ipotesi chiameremo questo l'approccio "moralista". Le scuole relative sono però diverse: normalmente il pacifismo è propugnato a sinistra, il patriottismo

a destra. Come spesso succede, i moralismi non sono facilmente riconciliabili. Tuttavia sarebbe un errore liquidare come semplicemente moralista il perseguimento dei valori nella politica estera: essi sono anche "politici", tanto più oggi nella società dell'informazione, che vede in TV le condivisioni o le violazioni di quelli che percepisce come propri valori e sulla base di ciò individua amici e nemici, dunque forma consenso a questa o quella politica. Se questa lettura è fondata, si potrebbe pensare che il ruolo dei valori è crescente nella politica estera, e nel determinare un più largo consenso ad essa, al crescere della società dell'informazione.

2) Vale il detto: gli stati non hanno amici, hanno solo interessi. Gli interessi, si suppone, sono comuni alla nazione. La difesa degli interessi si basa sulla forza, quindi quello che conta sono i rapporti di forza. E' questa la scuola "realista" o della *Realpolitik*. Essa ha goduto di un ritorno di popolarità dopo la fine della guerra fredda e non solo in Italia (in particolare negli USA, dove è curioso notare come i vari gruppi di lavoro sui *vital interests* sono stati smentiti dal coinvolgimento americano in Kosovo). In realtà una maggiore difesa degli interessi italiani ha trovato applicazione soprattutto in campo economico, dove si è sviluppata una crescente azione di governo. Peraltro si deve sottolineare come lo sforzo per far parte dell'Euro sia stato oggetto di un consenso crescentemente *bipartisan*, diciamo nazionale.

3) In realtà la politica estera è sempre più legata ai contesti in cui l'Italia opera per la propria sicurezza e per la difesa dei suoi interessi economici. Quindi, quello che conta sono, nell'ordine, l'appartenenza, la partecipazione e la con-guida, se ci si riesce, di questi contesti, che sono di alleanza, di integrazione o di interdipendenza. E' questa la scuola pragmatica, che fece dire a Enrico Berlinguer, che si sentiva più tranquillo sotto l'ombrello atlantico e che ha spinto Gianfranco Fini a sostenere la NATO in Kosovo. L'essere nelle alleanze e nelle integrazioni non è solo oggetto di consenso delle forze politiche, ma contribuisce a qualificarle "di sistema".

Come spesso succede, dopo aver descritto tre "scuole", si deve concludere che un consenso più largo sulla politica estera può essere determinato dall'esistenza di un "massimo comun denominatore", che sia condivisibile (o almeno accettabile) da uno spettro sufficientemente ampio di forze politiche, che vi troveranno ciascuna quanto basta in termini di principi, interessi e/o fedeltà a contesti internazionali di appartenenza, indipendentemente o quasi dal fatto che si trovino al governo o all'opposizione.

Pur non godendo che in modo parziale e sporadico di un tale stato di cose, si può sempre dire che, secondo comune valutazione, la politica estera italiana è stata caratterizzata da un elevato grado di continuità, soprattutto se rapportata a quella che, in particolare all'estero, è stata percepita come un'instabilità endemica del sistema politico. Questa continuità, apprezzata ovviamente dai suoi autori ed estimatori e deprecata dai detrattori, non si è tradotta però, molto spesso, in una piena valutazione di "affidabilità" presso i nostri *partner* di vario tipo. E' probabile che ciò sia principalmente dovuto alla vulnerabilità della nostra politica estera all'effetto delle crisi internazionali. Dove spesso negli altri paesi si determina un riflesso coesivo, in Italia emergono divisioni politiche, ma anche morali o psicologiche, che possono prescindere in parte più o meno larga dagli schieramenti partitici. Le posizioni e gli orientamenti dell'opinione pubblica e di varie formazioni politiche e culturali durante la crisi del Kosovo non hanno smentito il *cliché*, ma l'azione di governo sostanzialmente sì. Resta che l'Italia paga sempre un costo in termini di influenza sulla gestione delle crisi per la resilienza di questo *cliché*.

## La nuova politica estera

Intanto ciò che comunemente si chiama "politica estera" sta cambiando. Innanzitutto perché sta cambiando la natura delle relazioni internazionali, anzi inter-nazionali. Queste sono in misura crescente inter-societarie (nel senso di società civile) e in misura relativamente decrescente inter-statali. Le componenti della società, dall'impresa agli istituti di risparmio, dall'amministrazione pubblica alle istituzioni dell'educazione e della ricerca, fino alla famiglia (si pensi alla posta e al commercio elettronici) sono attori passivi e attivi di un complesso di interrelazioni che non solo superano la dimensione dello stato, ma spesso prescindono da essa. E' l'effetto dell'interdipendenza globale.

In Europa, e dunque per l'Italia, vi è in più quella dimensione intermedia allo stesso tempo trans-nazionale e super-nazionale che è l'Unione Europea. L'integrazione europea ha contribuito in modo determinante a sfumare, in certi casi eliminare, il confine fra politica estera e le varie "politiche interne". Ma il processo non si limita al quadro della comunitarizzazione europea. Esso si sviluppa ulteriormente per effetto del sempre più diffuso multilateralismo sia di concertazione intergovernativa sia di integrazione che si è sviluppato per gestire l'interdipendenza.

La prima conseguenza di ciò, ai fini dell'analisi che qui si cerca di fare, è data dall'emergere del ruolo dei privati come oggetti e soggetti di politica estera, prima dominio per eccellenza dello stato. Facciamo tre esempi principali o comunque indicativi di esigenze politiche precise. Innanzitutto la dimensione internazionale dell'imprenditoria: competizione e integrazione sono oggi i paradigmi di questa dimensione. La politica estera economica, di cui si è prima sottolineato l'emergere, è chiamata a nuove sfide. Mentre faticosamente si superano le fasi in cui essa era essenzialmente protezionismo e poi promozione dell'export, le nuove partite si giocano nel campo della tecnologia e in quello della finanza, campi nei quali l'Italia non brilla. L'azione esterna è fortemente condizionata da quella interna, in realtà non si distingue da essa (come del resto era stato per la moneta). Può, deve quest'azione essere oggetto di sostegno *bipartisan* ? Si direbbe di sì.

In secondo luogo vi sono i cittadini, le famiglie e le comunità locali investite dalla transnazionalità e dal globalismo. E' già stato scritto molto, forse tutto sui problemi della difesa delle identità locali messe in questione da Internet oppure dagli immigrati oppure insieme da tutt'e due. Qui l'esigenza è di una politica culturale non solo e non tanto a difesa della lingua e del suo prestigio estero, come fanno i francesi, ma alla ricerca di una piccola fetta di quello che Jo Nye chiama il *soft power*, il potere della conoscenza (l'Europa non deve lasciare all'America il dominio della globalizzazione) e di una presenza nella nuova società multiculturale che sta nascendo, in particolare vicino ai confini nazionali, mediante la valorizzazione del patrimonio locale e nazionale. Anche qui la politica estera non si distingue dalla politica interna, per es. dell'educazione (e, v. sopra, della ricerca) e dei beni culturali. Anche qui il dibattito sembra doversi fare attraverso i confini delle forze politiche di governo e di opposizione, anche per l'inevitabile coinvolgimento di poteri locali che possono avere diverse configurazioni politiche.

In terzo luogo vi è il proliferare delle cosiddette organizzazioni non governative (ONG), espressione diretta, in genere, della società civile, che si pongono in rapporto dialettico, talvolta cooperativo talvolta antagonistico, con i governi nazionali e le istituzioni internazionali. Non entriamo qui nella discussione se esse rappresentano, come alcuni sostengono, una forma di democratizzazione della politica internazionale (altrimenti dominata da negoziati diplomatici "incontrollati") o una forma di interferenza di gruppi di pressione e di interesse o di azione politica transnazionale di forze politiche minoritarie ( v. per es. la polemica sull'AMI). Osserviamo invece che spesso le ONG si distinguono politicamente rispetto alle maggioranze e alle minoranze nei singoli paesi, dunque anche in Italia.

### **Politica estera e multilateralismo**

L'altra conseguenza, forse ancora più importante, delle mutate relazioni internazionali è quella della drammatica riduzione dello spazio autonomo della politica estera nazionale e del cambiamento dei ruoli istituzionali che ne deriva, per effetto del multilateralismo.

L'aumento di numero e di importanza delle sedi multilaterali - istituzioni o "gruppi" che siano -, a cui l'Italia non solo appartiene ma si vanta di appartenere, sono sedi di elaborazione di valutazioni, politiche e interventi mediante concertazione. Quello della concertazione è un processo decisionale molto complesso, nel quale si mescolano sia i rapporti di forza dei paesi partecipanti (quanto più questi sono "forti" tanto più è alto il prestigio della sede, ma anche tanto meno è il peso relativo di un paese come l'Italia) sia i livelli decisionali interni e esterni (v. l'analisi in proposito fatta da R. Putnam nel libro "I vertici", da me curato - ADN Kronos, 1986). Talvolta la concertazione è essa stessa a più livelli, come avviene per es. nel WTO, di cui l'Italia è parte, avendo però delegato la politica commerciale all'UE.

La distanza fra le sedi di concertazione e quelle di controllo democratico della politica estera è crescente. Se ne dovrebbe ricavare che l'eventuale consenso *bipartisan*, che come abbiamo visto si esercita in Parlamento, ha più difficoltà ad esprimersi. Se nel multilateralismo i governi perdono un po' di sovranità, i parlamenti ne perdono di più. Ma le cose sono più complicate di così e per cercare di capirle, faremo tre considerazioni.

1) La riduzione dei margini di autonomia non comporta, contrariamente all'apparenza, una riduzione dell'importanza della politica estera, anzi. La parte di gran lunga più significativa dell'azione internazionale dell'Italia si fa nelle e per le sedi multilaterali. E anche dove si esplica un'azione autonoma, come con l'Iran o la Libia, ciò avviene non per contrastare ma per guidare quelle sedi. D'altra parte la riduzione delle varianti e delle opzioni aiuta in genere la convergenza dei valori e degli interessi e il dissenso a fini di parte è più facilmente percepito, dalle forze di sistema, come un fattore di indebolimento della posizione nazionale.

2) Vi è un più generale problema di caduta di interesse e/o di senso di impotenza da parte delle opinioni pubbliche nei confronti della politica generale. L'effetto del multilateralismo e, aggiungo, dell'accorciarsi dei tempi di decisione, sul controllo democratico della politica estera va inquadrato in questo più generale problema. I governi tendono ad ascoltare più i sondaggi d'opinione e le votazioni televisive che i parlamenti e di questa "democrazia del pubblico", come è stata chiamata, abbiamo avuto molti esempi anche durante la crisi del Kosovo. Occorre riflettere sulla necessità di nuovi strumenti per stabilire un più sano rapporto fra opinione pubblica e nuova politica estera.

3) Le sedi multilaterali si differenziano fra loro anche per il rapporto con la democrazia. Là dove esse sono di carattere intergovernativo, il controllo non può farsi che indirettamente attraverso l'intermediario dei governi. Là dove esse sono di carattere integrato è possibile, come avviene, realizzare un crescente controllo diretto. Non abbiamo esempi "puri" di questo secondo caso, ma in quell'ibrido che è l'Unione Europea, la tendenza finora stabilitasi è quella di una lenta, graduale diffusione della verifica parlamentare e sociale, non meno che del rafforzamento della *rule of law* sovranazionale. Le recenti elezioni europee mostrano che le "maggioranze" mutano a seconda dei livelli a cui si costituiscono in questa complessa struttura multilivello fatta di multilateralismo integrato e di multilateralismo intergovernativo. Le convergenze possono aiutare a evitare schizofrenie.

Insomma, in queste mutate condizioni è sempre utile porsi l'obiettivo della politica estera *bipartisan*? Si suggerisce qui, a conclusione, non solo una risposta positiva, ma anche la considerazione che nella misura in cui le relazioni internazionali sono sempre più multilaterali e ora toccano direttamente "la gente", una *partisanship* spinta in politica estera rischia di contribuire solo ulteriormente alla diffusa tendenza che si verifica in Italia in gran parte delle democrazie, quella dell'alienazione delle opinioni pubbliche rispetto alla *res publica*.