

DOCUMENTI IAI

COS'È OGGI LA POLITICA ESTERA?

di Cesare Merlini

Documento presentato al seminario Iai-Ispi su
"Le grandi scelte di politica estera e l'interesse nazionale: ieri e oggi"
Roma, 6 dicembre 1994

IAI9448

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

COS'È OGGI LA POLITICA ESTERA?

di Cesare Merlini

1. L'Italia nell'interdipendenza

Alto tasso di interdipendenza economica fra le nazioni. Regolare crescita degli scambi (attraverso le crisi). Aumento della liberalizzazione (tariffe medie: 14 nel '58, 6,5 negli anni '80 e 3% prossimamente).

Recentemente la crescita dell'investimento diretto si è aggiunta a quella degli scambi.

Dominanza dell'Occidente. L'integrazione europea come fattore catalizzante di queste tendenze.

L'Italia è inserita profondamente in questo processo di crescente interdipendenza economica. La sua "apertura" (Com. Es./PIL) è stata del 40% nel '93. Il Com. Es. è cresciuto regolarmente, anche se non nella stessa misura del PIL (apertura era 41% nell'83). E' cresciuto lo "share" del Com. Es. che va alla Comunità: 44% nell'83, 55% nel '93. Negli USA l'apertura è del 21% nel '93 ed è cresciuta regolarmente (era del 19,2 nell'83).

Ma il dato più significativo è il movimento dei capitali. L'I.D. italiano all'estero è passato da 0,60 a 1,55% del PIL 83-93 (lo "share" verso la CE passato da 31 a 57%).

E i flussi lordi di movimenti non bancari esteri verso l'Italia sono passati dal 2,43 del PIL nell'83 al 135% nel '93 (oltre 2 mil. di mld!)

La guerra fredda fra Est e Ovest con deterrenza nucleare ha avuto l'effetto di globalizzare la sicurezza internazionale. Ma mentre la tendenza all'interdipendenza, all'espansione e quindi alla globalizzazione dell'economia non è mutata con la fine della G.F. (anzi è aumentata con la graduale - e difficile - inclusione dell'Est), la globalizzazione della sicurezza ha subito un'inversione di tendenza e si parla ora di frammentazione. "Minacce" locali e talvolta non ben definite. Il tentativo di sostituire la sicurezza globale dell'equilibrio USA-URSS con una sicurezza interdipendente fondata su un qualche legame USA-ONU (New World Order) è, almeno per ora, fallito.

L'Italia è inserita nella sicurezza globale e poi nei tentativi di sicurezza interdipendente. Oltre la metà dell'esercito e gran parte della marina e dell'aviazione sono suscettibili di "chiamate" della NATO, con cui vi sono diversi comandi doppi. Dall'intelligence e dalle comunicazioni NATO dipendiamo interamente, se non per la parte coperta dal satellite che abbiamo con i francesi. La cellula di pianificazione UEO censisce ora le forze disponibili.

Forze italiane - NATO

Partecipazione a forze di sicurezza UEO e ONU.

2. La mutazione della politica estera

L'interdipendenza dell'economia e la globalizzazione della sicurezza hanno comportato una mutazione nelle relazioni internazionali e quindi nei modi di far politica estera. Si è diffusa la

pratica multilaterale e si sono sviluppati processi di integrazione.

Alcune distinzioni:

- Multilateralismo e integrazione non si identificano. Però l'integrazione bilaterale, fra due, è normalmente un'assorbimento di uno nei confronti dell'altro. E si può avere multilateralismo senza integrazione, anche se ogni tentativo di renderlo meno reversibile e più strutturato comporta (o deriva da) integrazione. Chiameremo qui "integrazione" ogni situazione o processo di organizzazione dell'interdipendenza fra più stati, dunque multilaterale, con forme più o meno avanzate di istituzionalizzazione.

- L'integrazione multilaterale fra stati non cancella i rapporti di forza fra di essi. Ma li attenua. Se fra gli stati parte di un'integrazione, quelli più forti impongono la loro egemonia (per es. nel Patto di Varsavia) l'integrazione è debole e reversibile; se riescono ad esercitare una leadership accettata (NATO), essa è più salda. Nella Comunità Europea stati membri piccoli e grandi hanno convenuto che i piccoli avessero una rappresentanza molto superiore alle proporzioni di forza. Nello stesso tempo gli stati più forti hanno più potere di rafforzare l'istituzione, o di condizionarla.

- L'integrazione multilaterale non elimina la sovranità degli stati. Ma la condiziona. Anche quando non vi è cessione esplicita di sovranità, vi è l'accettazione di regole e il riconoscimento di fini comuni. I fini comuni sono normalmente interessi, ma anche il perseguimento o la difesa di valori.

L'integrazione riguarda gli stati, ma tanto più è avanzata, tanto più riguarda anche le società. Indicativa è, per es., l'istituzione di assemblee parlamentari. Dunque l'integrazione non elimina la politica estera, ma riduce, tanto più quanto più è avanzata, la distinzione fra politica interna e politica estera.

La pratica multilaterale e i processi di integrazione timida o più avanzata prendono forme e dimensioni diverse. Possono riguardare specifici settori: la difesa, il commercio, la moneta,... Possono essere regionali (UE, NAFTA,...) o globali (GATT, FMI,...) o anche una via di mezzo (G-7). I gradi di integrazione variano da caso a caso.

La pratica multilaterale e i processi di integrazione hanno determinato una mutazione nei modi di far politica estera (e richiedono quindi anche un nuovo tipo di personale addetto).

Putnam (rif. G-7) descrive la gestione del rapporto multilaterale come sintesi di più negoziati:

- « negoziato distributivo: a difesa degli interessi particolari di ogni partecipante a somma zero (tradizionale);
- « negoziato integrativo: mirante alla ricerca di interessi e vantaggi comuni, a somma positiva (innovativo);
- « negoziato interorganizzativo: per raggiungere il consenso interno ("dietro la sedia") rispetto ai due negoziati suddetti ("sul tavolo") (più innovativo che tradizionale);
- « negoziato comportamentale: mirante alla realizzazione della credibilità, della fiducia reciproca e al risultato di più lungo termine (più tradizionale che innovativo).

Gli attori politici e diplomatici hanno dovuto sviluppare capacità negoziali combinate in queste varie direzioni.

Inoltre, le specializzazioni settoriali di molte sedi multilaterali più o meno integrate, hanno richiesto competenze molto approfondite e/o interdisciplinari nei quadri addetti (v. diplomatici che seguono organismi economici, o quelli nelle organizzazioni di sicurezza, dove parallelamente i militari hanno dovuto sviluppare capacità diplomatiche più complesse dei semplici addetti militari delle ambasciate).

Infine, istituzioni multilaterali più o meno integrate, richiedono personale dagli stati membri che, oltre alle capacità, devono sviluppare delle nuove lealtà, quelle verso l'istituzione comune. In alcuni casi (normalmente quelli ad integrazione più avanzata) è richiesta la superiorità della lealtà all'organizzazione di appartenenza rispetto a quello verso lo stato di provenienza.

La pratica multilaterale e i processi di integrazione non sostituiscono interamente la diplomazia tradizionale, che resta attiva per certe aree geografiche e per certi settori della politica estera. Tuttavia, tanto più un paese è inserito nell'interdipendenza e nell'integrazione, tanto più tenderà a dedicare le risorse migliori del suo personale alle attività relative.

Durante la guerra fredda si sono sviluppati il multilateralismo e l'integrazione. Tre fattori hanno contribuito, dove più dove meno, a tale sviluppo:

- a) il tipo di egemonia che hanno scelto si esercitare gli USA;
- b) l'europesismo più o meno federalista, che introduce un'integrazione propria (CEE) nell'integrazione occidentale (All. Atl.); questo riguarda l'Europa, ma in realtà ha fatto da modello;
- c) la contrapposizione di due blocchi, caratterizzata da minaccia globale e contrapposizione ideologica. L'integrazione a Est, oltre ad avere caratteristiche diverse da quelle ad Ovest, si è mossa reattivamente rispetto a quella ad Ovest. Il terzo mondo ha sviluppato forme molto limitate di multilateralismo e solo locali di integrazione.

Il trend multilaterale non è stato univoco. Vi sono state crisi, anche gravi, come il rifiuto della CED ('54), l'uscita della Francia dalla NATO ('61), la fine del "tallone dollaro" ('71). Alla fine di un tipo di multilaterale (egemonico) ha fatto seguito la faticosa ricerca di un "nuovo ordine economico", di un nuovo tipo di multilaterale, l'"oligopolio" del G-7 (o G-5, o G-3).

Dopo la guerra fredda il multilateralismo si è indebolito, a causa della fine del fattore c) e dei mutamenti nei fattori a) e b). Tuttavia ritengo sbagliato parlare di fine del multilateralismo e dei processi di integrazione. Certo appare più difficile oggi l'integrazione transatlantica, messa in questione dalla ridefinizione stessa dell'Ovest. Dalla parte americana giungono segnali contraddittori: l'apertura dell'economia cresce e le iniziative multilaterali continuano, come rivelano il NAFTA, l'APEC e la ratifica del GATT. D'altra parte l'insofferenza totale verso l'ONU e ora crescente verso la NATO preoccupano (v. Economist). E la globalizzazione dell'economia richiede adeguamenti: da un multilaterale molto poco integrato (GATT) si passa ad uno che lo è di più (OMC). Ora, lentamente, anche l'Asia sembra scoprire il multilateralismo. Credo che il multilateralismo a integrazione variabile stia conoscendo una nuova stagione in campo economico.

La frammentazione della sicurezza ha dato luogo a due tendenze diverse, che si cerca faticosamente di riconciliare, quella della rinazionalizzazione della politica militare e quella

alle forze multinazionali più o meno integrate e ai più disparati livelli (ONU, NATO, UEO, Eurocorpo, gruppo franco-italiano-spagnolo, eccetera), tutte alla ricerca di una difficile combinazione: quella fra efficacia e legittimità.

Il parziale disimpegno americano dalla sicurezza europea di questi primi anni '90 ricorda quello dall'economia occidentale dei primi anni '70. E' lecito il quesito se, come allora, non si stia definendo, fra mille problemi, un oligopolio in grado di gestire il "bene comune" della sicurezza (NATO come BWs?).

3. Le nuove scelte della politica estera italiana.

Dunque per effetto dell'interdipendenza si è diffuso il concetto di "bene comune", nuovo se definito come comune al sistema internazionale e non solo al sistema nazionale. L'Europa è bene comune (Martino). La sicurezza è bene comune (molto innovativo).

Quali sono le conseguenze di ciò per la definizione dell'"interesse nazionale" dell'Italia? Quello che si chiama l'interesse nazionale viene a corrispondere a quello di altri paesi, con i quali siamo interdipendenti, fino a identificare un interesse comune, senza tuttavia perdere la propria individualità. Pertanto il triplice quesito a cui deve rispondere la politica estera italiana è:

- quello del massimo contributo alla definizione e alla difesa dell'interesse comune;
- quello immediatamente successivo è il grado di subordinazione - se vi è - dell'interesse particolare a quello comune;
- e quello ancora successivo è come meglio tutelare l'interesse particolare.

La politica dell'interesse nazionale è l'insieme delle risposte a questi tre quesiti. La mutazione della politica estera investe in particolar modo quella dell'Italia. Il fatto di essere parte di molte, e delle più importanti, istituzioni internazionali dell'interdipendenza è stato visto inizialmente come "appartenenza", con una esplicita o sottintesa delega a fare anche in nome nostro. Con il tempo si è imposta la necessità che all'appartenenza si sostituisse la "partecipazione" (Salleo: non più politica dell'"esserci" ma quella del "ruolo").

La fine della G.F. ha esaltato questa necessità, perché nell'istante in cui è aumentata l'autonomia degli attori, è diminuita la loro indispensabilità.

Si ricava dalle considerazioni precedenti che è interesse nazionale dell'Italia che:

- a) l'interdipendenza internazionale continui a crescere;
- b) che essa si rafforzi nel senso della definizione delle regole, dunque che cresca l'integrazione;
- c) che sia efficace - e riconosciuto - il suo contributo all'interdipendenza e all'integrazione;
- d) che si disponga, ovviamente, di "uscite di sicurezza" per ridurre il danno in caso di crisi dell'una o dell'altra;
- e) che siano funzionali gli strumenti di politica estera, per i rimanenti campi, settoriali e/o geografici, che restano nel dominio del solo bilaterale.

Se questo è il criterio, ne deriva che la gerarchia delle priorità vedrà in testa quelle sedi dove più alto è il coinvolgimento nell'interdipendenza e il contributo all'integrazione. Donde la centralità della politica europea, che è insieme, inseparabilmente interna ed estera, azione e credibilità. Essa si riflette sulle altre. Per il resto, senza entrare qui in una casistica di tutte le

istituzioni di cui facciamo parte, sottolineerò che due di queste sono alla ricerca di un nuovo ruolo e sono entrambe di grande importanza per l'Italia: la NATO e il G-7.

L'interesse nazionale è la sommatoria di molte componenti che non sono sempre equipollenti, ma possono divergere o addirittura, essere contrarie l'una a l'altra. La partecipazione ai processi integrativi riduce queste divergenze, perché la ricerca dell'interesse comune richiede la definizione delle priorità degli stati partecipanti e, quindi, il vincolo esterno evidenzia l'incompatibilità degli interessi eccentrici.

L'interdipendenza è prevalentemente una variabile libera; quella su cui si può agire è l'integrazione. L'integrazione riduce l'autonomia, ma spesso solo in apparenza. La libertà monetaria ha messo la lira alla mercè di agenti esterni più del vincolo dei cambi (Padoan): dove sta l'autonomia? Similmente, sottrarre le forze armate alle complesse forme di integrazione, spesso specializzate, che riducono la loro operabilità separata, aumenterebbe la loro autonomia ma ridurrebbe gravemente la tutela della difesa nazionale.

Infine. Ho parlato di scelte e di priorità. Chi fa queste scelte? Le scelte del dopoguerra le ha fatte una parte del paese, una maggioranza, contro una minoranza che le ha aspramente combattute. Ci sono dei momenti nella storia in cui, per rivolgimenti interni e/o internazionali, occorre ridefinire le posizioni e i ruoli. Normalmente questo vede le comunità (nazionali o che altro) divise, magari sanguinosamente divise. Superati i conflitti (se si superano), superate le fasi di instabilità esterna (se si superano), la politica estera tende a divenire patrimonio nazionale. Ci si divide su modi, sugli strumenti, sulle specifiche azioni: ma vi è una "politique de l'interet national" o la "bipartizan foreign policy".

La fine della G.F. ha rappresentato un grande rivolgimento per i paesi che l'avevano "persa". Ma in quelli che l'avevano "vinta" solo un mutamento importante, non critico. Quindi le "grandi scelte" non hanno motivo di non essere più oggetto di consenso "national" o "bipartizan". Va però adeguato questo consenso al mutamento. Il semplice richiamo alle "scelte" non basta. Ho cercato di dare qui i criteri per realizzare tale adeguamento. Ed occorre che anche questa nuova politica estera sia condivisa da uno spettro politico abbastanza largo da definirsi "bipartizan" o "national" e che chi ne è fuori debba essere anche tenuto fuori dal "gioco" politico.