

Roberto Toscano

Interessi e valori

La politica estera non deve certo essere il terreno delle omissioni, della evasività sui temi scottanti, degli unanimismi "per carità di patria". Eppure la bipartisanship, se è frutto di un dibattito responsabile e di convergenze non presunte o pretese, ma ricercate in modo trasparente, è un elemento di straordinaria forza nella misura in cui crea una piattaforma coesa e non effimera.

Sembra passato un secolo da quando – ma era solo pochi anni fa – parlare di interesse nazionale suscitava negli ambienti democratici, e non solo nella sinistra, un forte disagio, come se si trattasse di una inquietante regressione ideologica ai deplorabili e deplorati tempi del nazionalismo non democratico, delle aspirazioni coloniali, del militarismo.

Roberto Toscano è ambasciatore italiano in Iran. Il suo ultimo libro si intitola *La violenza, le regole*.

Oggi fortunatamente, passati alcuni decenni da quella esperienza storica, e dalle sue disastrose conseguenze per il paese, è diventato possibile affrontare con serenità e senza suscitare sospetti il tema dell'interesse nazionale. Certo, dovremo sempre stare attenti a non usare le maiuscole, a non parlare di un Interesse Nazionale indiscutibile, sottratto, per la sua definizione concreta, al normale dibattito democratico. E forse sarebbe anche bene usare il plurale, visto che siamo di fronte a una molteplicità di interessi che toccano vari aspetti della vita della comunità nazionale, e che non necessariamente coincidono con esattezza, senza contraddizioni: sicurezza, sviluppo economico, status internazionale, proiezione culturale.

Fatta questa premessa, vediamo come la questione dell'interesse – o degli interessi – nazionali si pone per il nostro paese all'inizio del XXI secolo, in una situazione internazionale caratterizzata da enormi problemi, enormi tensioni e rischi.

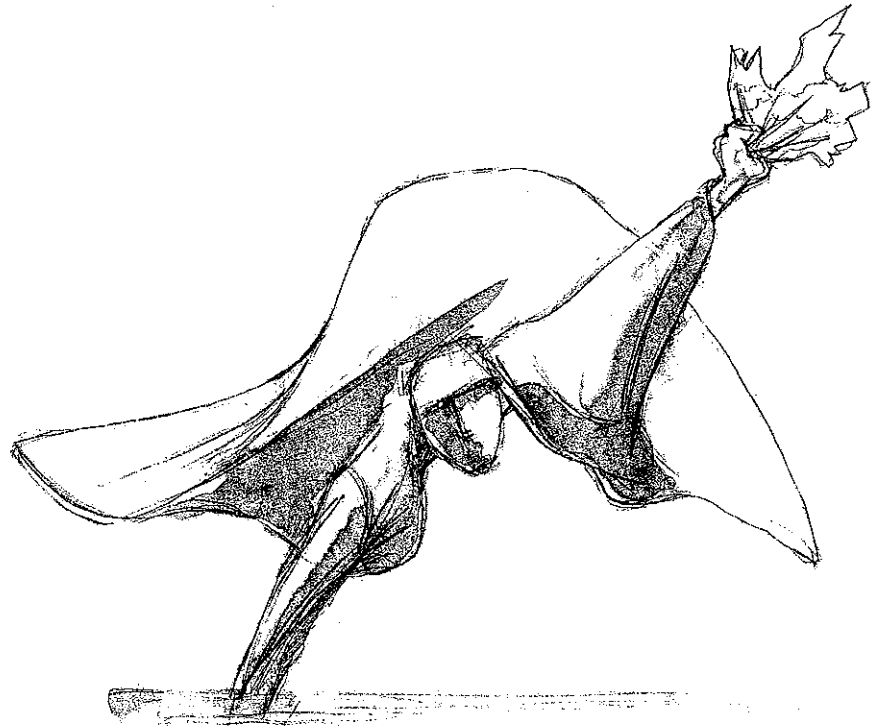
PERCHÉ LIBERARSI DELLA POLITICA DELLA SEDIA. Va subito detto che non manca chi metta in cima agli interessi nazionali la questione del "rango dell'Italia", della sua inclusione nei consessi ristretti di cui fanno parte i principali soggetti della politica internazionale. Ora, se è vero che, dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite al G8 (ma non solo a livelli di vertice, talora addirittura in commissioni e gruppi di lavoro di natura tecnica), "esserci" è importante – e comporta conseguenze concrete in termini di benefici oggettivi – è necessario non dimenticare tre cose fondamentali. In primo luogo, va evitata quella che è stata sarcasticamente definita "la politica del sedere", ovvero quella che identifica l'inclusione come un fine a se stesso, e non un mezzo per portare avanti gli interessi nazionali. È fonte di indicibile tristezza vedere che in alcuni casi si arriva, magari grazie a strenue e costose battaglie, a ottenere l'inclusione dell'Italia in un certo ambito per poi constatare che ci si arriva senza idee, senza strategie, senza mandati precisi, con delegati silenziosi e tutt'altro che attivi. In secondo luogo, sarebbe davvero assurdo immaginare che l'inclusione o meno dell'Italia in un determinato consesso dipenda unicamente dalla abilità negoziale o dalla aggressività e dinamismo dei suoi diplomatici. Certo, abilità e dinamismo contano (e in qualche caso non guasta un po' di aggressività), ma forse andrebbe invertita una percezione che è troppo diffusa. Ossia, l'idea che l'Italia conta se viene inclusa, invece del contrario: viene inclusa perché conta. Fatto salvo il ruolo indispensabile dei negoziatori, il problema vero non è tanto quello delle "campagne elettorali", delle strategie, quanto piuttosto quello di costruire nei fatti prestigio e credibilità per poi tradurli nell'inclusione nei livelli che più contano della struttura multilaterale. Un esempio concreto: lo scivolamento dell'Italia, negli ultimi anni, nella classifica dei donatori ai paesi in via di sviluppo fino ad arrivare a costituire il fanalino di coda. Quale abilità negoziale può riuscire a compensare, in sede ONU, questo fatto?

Infine, visto che si parla di interessi nazionali, andrebbe sempre fatto un calcolo costi/benefici. Quanto costa, in termini di finalità alternative, di amicizie o inimicizie con altri paesi, il conseguimento di un determinato "posto a sedere" nella struttura del sistema multilaterale? Può darsi che, se facciamo questo calcolo su basi fredde direi empiriche, in qualche caso il gioco non valga la candela.

NO REPRESENTATION WITHOUT TAXATION. Fatte queste precisazioni, va detto comunque che il nesso inclusione/interessi nazionali è del tutto concreto, soprattutto in un momento in cui l'Italia viene chiamata a sostenere oneri non indiffe-

renti in termini di contributo alla sicurezza e alla stabilità. Per fare riferimento allo slogan che ha innescato la protesta che doveva poi portare all'indipendenza degli Stati Uniti: *no taxation without representation*.

Come italiani faremmo di certo bene a ricordare questo principio ai nostri amici e alleati – e non mi riferisco soltanto agli americani, ma anche agli europei, quando si



149

affrontano temi come il negoziato nucleare con l'Iran. Partire quindi dal concreto: dal ruolo che svolgiamo, come nel caso della crisi libanese, o dalle conseguenze che il nostro paese più di altri subirebbe dal precipitare di una crisi con l'Iran, per esigere di essere inclusi nel momento in cui si decidono le strategie, e anche nel momento in cui queste strategie si traducono in negoziato.

Certo, se si decide di affrontare sulla base di questo principio di coerenza la questione del nostro rango, della nostra presenza in ambiti decisionali, i nostri responsabili politici e la stessa opinione pubblica dovrebbero essere ben consapevoli del fatto che il principio è assolutamente reversibile: *no representation without taxation*. In altri termini, che nel momento in cui si chiede e si ottiene di essere inclusi ci si imbarca su una via che non permette poi riserve mentali, richieste di esonero dalle responsabilità o "sconti". Per usare un'altra espressione cara agli americani, *there is no free lunch*.

RANGO E RESPONSABILITÀ. Dico questo perché troppe volte è capitato di riscontrare che il multilateralismo che caratterizza il prevalente atteggiamento degli italiani in temi di politica internazionale (un multilateralismo che, credo, ci fa onore e che trova nella nostra Costituzione un inequivoco punto di riferimento) si traduce in una sorte di rinvio, di abdicazione, di scarico di responsabilità

Possiamo solo essere orgogliosi del fatto che il nostro popolo, più di altri, sia europeista e filo-ONU, ma quando di fronte a problemi e crisi si sente dire "ci pensino le Nazioni Unite" o "ma l'Europa cosa fa?" viene voglia di ricordare la banalissima, ma non per questo meno reale, considerazione che ONU e Unione Europea sono contesti nel cui ambito rimane pur sempre necessario che i paesi scelgano, decidano, paghino, si impegnino

I prezzi più alti, non vi è dubbio, si riferiscono all'ipotesi di dovere impegnare reparti militari in operazioni di *peacekeeping* e *peace enforcement* – operazioni che sono sia costose che rischiose. Credo che su questo aspetto vada fatta chiarezza soprattutto su un punto fondamentale: è certo possibile discutere in ogni caso concreto se contribuire con nostre truppe a operazioni multilaterali con funzioni di prevenzione dei conflitti, o di stabilizzazione post conflitto, sia o meno legittimo sulla base delle norme internazionali e della nostra Costituzione e, inoltre, se corrisponda o meno ai nostri interessi nazionali. **150** Altra cosa sarebbe negare in via di principio che possano esistere operazioni in grado di superare questo duplice vaglio, a un tempo normativo e politico. Sappiamo quali e quanti dibattiti abbia suscitato l'intervento per il Kosovo, ma sarebbe forse bene ricordare che su un caso di mancato intervento – il Ruanda dove si lasciarono massacrare quasi un milione di persone in un atroce genocidio – appare molto difficile esprimere opinioni controverse, dato che è universalmente riconosciuto, oggi, che si sia trattato di una vergognosa abdicazione di responsabilità sia morali che politiche, da parte della comunità internazionale.

Ma se il nodo sicurezza/questioni umanitarie è spesso al centro delle vicende internazionali dei nostri giorni, e se abdicare alla responsabilità di dare un proprio contributo con il dispiegamento di propri reparti militari non è certo il modo migliore di dimostrare la propria credibilità politica e affermare un proprio ruolo internazionale, sarebbe un grave errore immaginare che la capacità di impiegare lo strumento militare sia la sola dimensione da cui derivare prestigio internazionale, presenza ai vertici del sistema multilaterale, capacità di perseguire con efficacia i propri interessi nazionali. In altri termini: il Libano ha segnato un forte progresso, ma di per sé non basta.

FORZE MILITARI E SOFT POWER. Di fronte alle crisi internazionali (anche quelle vicine a casa, come è stata quella scaturita dal collasso della Jugoslavia) si è di molto attenuato l'entusiasmo per la concezione di un'Europa come *civilian power*. *Civilian power*, peraltro, non significa, per la maggioranza degli europei, rinunciare a disporre di forze armate e a un loro impiego non solo in termini classici di sicurezza e deterrenza, ma anche come strumenti di protezione di esigenze umanitarie, mantenimento della pace, prevenzione dei conflitti.

Allo stesso tempo, rimane chiaro che la politica dell'Europa è ampiamente centrata su un concetto sviluppato in sede teorica negli Stati Uniti, ma da sempre praticato sia come caratteristica della integrazione europea, sia come modo essenziale di rapportarsi degli europei verso il resto del mondo: il *soft power*.

Va detto a tale proposito che l'Italia – sebbene abbia dimostrato di essere in grado di assumersi le proprie responsabilità in tema di mantenimento della pace con l'impiego di reparti militari – è stata e deve restare protagonista anche sul terreno del *soft power*. Un esempio per tutti. Negli anni Novanta l'implosione dell'Albania dopo la caduta del regime comunista ha costituito una reale minaccia per la sicurezza del nostro paese, con la creazione di un vero e proprio "buco nero" da cui emanavano pericolose radiazioni in termini di incontrollabili emigrazioni in massa, traffici illegali di cose ed esseri umani, criminalità organizzata. La risposta italiana è stata essenzialmente una risposta di *soft power*, nel senso che non si decise a Roma di mettere in atto ferree misure di sicurezza, controllo militare del territorio albanese, repressione violenta delle bande armate che pure esistevano, ma piuttosto puntare a evitare che l'Albania sprofondasse in uno stato di anarchia endemica, diventando un *failed state* come purtroppo è avvenuto in Somalia. L'impegno dell'Italia verso l'Albania, dopo l'Operazione Alba, è consistito nella ricostruzione dopo una fase di aiuto di emergenza di natura umanitaria, nel contributo allo sviluppo economico, e soprattutto nella costruzione di istituzioni dello Stato, della sua amministrazione (*institution building; capacity building*).

Si potranno ovviamente discutere le modalità e in parte anche i risultati di questo ingente impegno, ma non credo che vi sia nessuno in grado di sostenere che esso non sia coinciso con gli interessi nazionali dell'Italia oltre che con i valori di cui la Costituzione è il riferimento essenziale e duraturo

I VALORI IN POLITICA ESTERA. Stabilità, sicurezza, prevenzione dei conflitti. Eppure sarebbe un errore vedere la politica estera italiana, e nel suo ambito la tu-

tela degli interessi nazionali, come qualcosa di orientato puramente su finalità di conservazione dell'esistente, di salvaguardia di equilibri contro ogni turbativa, di risposta a minacce incombenti. I grandi paesi – quelli che lo sono, e non solo pretendono di essere riconosciuti come tali – hanno ambizioni che vanno al di là di questi pur indispensabili obiettivi. In un mondo caratterizzato da trasformazioni costanti e accelerate i paesi che contano devono essere in grado non solo di tutelare, proteggere, mantenere, ma di contribuire a costruire il nuovo, di ideare e applicare la trasformazione delle regole e delle istituzioni internazionali.

In tutto ciò anche la promozione dei propri valori forma parte degli interessi nazionali nella misura in cui costruisce prestigio, afferma egemonie ideali e non semplicemente di potere economico o militare.

È per questo motivo che sarebbe del tutto artificiale contrapporre, da una parte, capacità e volontà politica di dare un contributo alla sicurezza e alla stabilità e, dall'altra, impegno in grandi battaglie di civiltà e per una evoluzione del sistema internazionale in chiave di maggiore legalità.

152 Penso in particolare a quella che è stata la battaglia italiana per il superamento della pena di morte, un istituto che oggi è rigettato dalla coscienza dei cittadini europei e dalle loro leggi, ma su cui l'Italia ha svolto per anni un ruolo di coraggiosa avanguardia. E penso anche all'impegno italiano per la Corte penale internazionale, un passo avanti di inestimabile valore per fermare quella che altrimenti può diventare un'inarrestabile regressione verso la barbarie di conflitti senza regole e senza umanità.

Certo, riconosciuto che gli interessi nazionali esistono, e che la loro tutela deve costituire il nucleo della nostra politica estera, dobbiamo rivolgere il nostro sguardo all'interno, al nostro paese, ai suoi problemi e ai suoi asset.

Perché, come si diceva all'inizio, non vi è diplomazia che tenga – quando si vogliono perseguire quegli interessi, a partire dal riconoscimento di un rango e dalla inclusione negli ambiti ove si decide – se dietro non c'è un paese politicamente forte, economicamente dinamico, culturalmente vivace.

Alla diplomazia si può, si deve, chiedere di perseguire gli interessi del paese valorizzandone al meglio i punti di forza, ma certo non si potrebbe immaginare una sorta di sua supplenza rispetto alle decisioni che spettano alla politica, rispetto al dinamismo degli imprenditori o alla creatività degli intellettuali.

La politica estera non deve certo essere il terreno delle omissioni, della evasività sui temi scottanti, degli unanimismi "per carità di patria". Eppure la "bipartisanship",

se è frutto di un dibattito responsabile e di convergenze non presunte o pretese, ma ricercate in modo trasparente, è un elemento di straordinaria forza nella misura in cui crea una piattaforma coesa e non effimera.

Gli interessi nazionali non sono un dato calato dall'alto di una ideologia, la loro definizione non è monopolio di nessuno, non sono il terreno della retorica bensì della concretezza. Costituiscono un quadro di riferimento in costante movimento, né imposto né scontato, ma prodotto dallo stesso dibattito democratico, da una contrapposizione di idee e valori che può e deve fare emergere un nucleo di elementi condivisi.

