

# La posición internacional de Italia. Oportunidades y tentaciones\*

---

CESARE MERLINI, Director del Instituto di Affari Internazionali di Roma, es autor de diversos artículos sobre asuntos europeos. Anteriormente fue profesor de tecnología nuclear en el Politécnico de Turín y publicó varios trabajos científicos sobre problemas nucleares.

---

La posición de Italia es tal, que se le presentan tres ámbitos posibles de actuación en la escena política internacional: el proceso de integración de Europa Occidental; el desarrollo de las relaciones con Europa Oriental y URSS, y la cuenca del Mediterráneo.

Analicemos primero cada uno de estos aspectos en relación con la situación actual.

## INTEGRACIÓN EUROPEA

Al leer los trabajos de Jean Monnet, padre de las comunidades europeas, aparecen frecuentemente dos profecías emergiendo de perspicaces declaraciones formuladas en el momento en que sus criaturas comenzaban a vivir. La primera es que la reducción de los participantes en la aventura a seis —y en particular la negativa británica a unirse a ella— fue un accidente histórico, debido a errores, a falta de perspectiva o a necesidades objetivas que, en cualquier caso, fueron transitorias. Por lo tanto, las comunidades recién concebidas debían nacer y desarrollarse dispuestas a recibir como a un hijo pródigo a su vecino británico no bien Londres se diera cuenta, como era inevitable, que había finalizado su papel insular y mundial, y comenzaba su papel europeo.

La segunda profecía es que el proceso recientemente comenzado consistía en una transferencia de soberanía, libre e irreversible al

\*Con algunas modificaciones parciales este trabajo fue presentado ante el Instituto Canadiense de Asuntos Internacionales (Toronto, Septiembre 27 de 1971).

mismo tiempo (a la manera de una nueva elección por designio divino), de los estados nacionales a las instituciones europeas. Esto era ya un anticipo del nuevo estado soberano, unido aunque respetuoso de las diferencias nacionales. Implicaba un estado federal, una asamblea parlamentaria elegida por sufragio indirecto como embrión de un parlamento federal del pueblo, un Consejo de Ministros como sede de los representantes del estado y, finalmente, una comisión ejecutiva e independiente: la del Gobierno Europeo.<sup>1</sup>

Si se reconsideran estas dos profecías a la luz de los últimos acontecimientos, se puede afirmar que la primera probablemente se cumpla, no así la segunda.

La ampliación de la Comunidad con miras a incluir no sólo a Gran Bretaña sino también a otros candidatos, es ya un hecho. Como consecuencia, el 1º de enero de 1973 comenzará un período de transición durante el cual las instituciones operarán con una comunidad ampliada.

El impacto de este cambio será capital y ya ha corrido mucha tinta sobre el tema. Empero, debe recordarse que este cambio tendrá significación psicológica, económica y política. Psicológicamente, la "pequeña Europa" dará paso a una Europa de 250 millones de personas, ocupando una posición de liderazgo en el campo comercial, y considerada, quizás algo prematuramente, como una nueva gran potencia en la escena internacional. Económicamente, Europa se beneficiará no sólo de un mercado mayor, sino sobre todo de la contribución británica, destinada a alterar el equilibrio de la Comunidad, y en particular, terminando con el papel predominante del sector agrícola en favor de otros sectores más avanzados. Políticamente, no sólo la voz de Europa ganará en autoridad (en la medida que sea capaz de ejercerla) sino que también, internamente, la tradición política británica contribuirá a la eficiencia y al control democrático, siempre que no traicione las quizás excesivas esperanzas que ha hecho nacer.

Por otro lado, existen dudas y recelos. El funcionamiento de las instituciones basado todavía en la regla de la unanimidad, tal como el Consejo de Ministros, aparece problemático. Surgirán problemas en la trayectoria de la Comisión y en las filas de su colosal plana de operadores como resultante de la entrada de nuevos funcionarios, a menudo rivales, pero en cualquier caso diferentes, que no se encuentran todavía familiarizados con la rutina aceptada. Habrá problemas de ajuste en el Parlamento, donde hombres y partidos deberán adaptarse a las situaciones, procedimientos y estructuras, que fueron for-

<sup>1</sup>Esto, como es sabido, es una aproximación "funcional", que no ha gozado de la aceptación de los federalistas que favorecían en cambio una aproximación "constitucional".

mados en base a las realidades de los países miembros originarios y, por tanto, sin la participación de los nuevos integrantes.

Pero entre este momento y aquel en que todos estos problemas estén sobre el tapete como consecuencia del comienzo de la Comunidad ampliada, habrá un compás de espera de algo más de un año; un período en el que ya no será una Europa de los Seis y en el que no habrá todavía una Europa de los Diez. Será entonces cuando la estructura de la Comunidad podrá experimentar los mayores cambios, actuales y potenciales, de manera que para el momento de la iniciación en enero de 1973, la maquinaria europea sería esencialmente diferente de la soñada por Jean Monnet.

Esto nos lleva a la segunda de sus profecías, cuya materialización, en cambio, parece poco probable.

Las presentes dificultades para presentar una política europea común frente al desafío ofrecido al mundo por la política del dólar del Presidente Nixon, están enraizadas en el fracaso de la unión económica y monetaria europea. Tras las falsas esperanzas que hizo renacer la Conferencia de La Haya, las diferencias franco-germanas sobre cuestiones económicas y monetarias demostraron la imposibilidad de conciliación y el famoso Plan Werner, en parte carente de significado y en parte cercenado, se ha derrumbado como un castillo de naipes bajo la presión del marco alemán. El Parlamento, como siempre inexistente, la Comisión impotente, y aun el Consejo de Ministros, fracasaron para enfrentar esa situación, y toda la Comunidad como tal sufrió un revés quizás irreparable.

Lo que siempre se había temido se hizo evidente. La declinación de la "hipótesis federal" había comenzado en realidad antes, cuando en 1965 el Presidente De Gaulle, que nunca cesó de luchar abiertamente contra esta hipótesis, bloqueó las tratativas que el Dr. Hallstein, entonces Presidente de la Comisión, había iniciado quizás inconscientemente pero con firmeza, para dar a la Comunidad su primer presupuesto federal, o sea, otorgar poderes gubernamentales al cuerpo que presidía.

El líder de Francia ya no es más el General De Gaulle, sino un hombre menos dogmático y más pragmático, menos sensible a las aspiraciones nacionales, y más a las importantes fuerzas económicas transnacionales. El Presidente Pompidou no es europeo, no profesa amor por la Comunidad y debió aceptar de mala gana la Conferencia cumbre de La Haya. Sin embargo, experimenta la necesidad de lanzar una Europa propia: en la conferencia de prensa de enero de 1971, hizo una "propuesta de unión" para el establecimiento de un centro de decisión europeo, estrictamente controlado por Ministros nacionales, reduciendo así a la Comisión al status de un cuerpo técnico, pese a su naturaleza netamente europea. Hay una lógica

européa en esta proposición, dado que ella pretende que dicho centro de decisiones, que en el momento preciso sería respaldado por un verdadero parlamento, sea el germen del futuro Gobierno. Pero también existe un esfuerzo por "recuperar el control". Esto se torna evidente al considerar la vía a través de la cual se prendió la luz verde para la ampliación de la Comunidad: París y no Bruselas.

Esta vuelta de la "dirección política" a las capitales nacionales es el aspecto más evidente e inquietante de la situación actual. En efecto, es característico no sólo de la política francesa sino también de las otras capitales europeas mayores.

La misma posición alemana es básicamente ambigua: consiste en tomar ante cada problema una actitud rígidamente pro europea y luego, frente a la negativa de algún participante, a menudo de Francia, llevar a cabo una neta política de mano libre. Lo hemos observado con ocasión de las negociaciones relativas a política económica y monetaria, cuando los alemanes fueron tan lejos que llegaron a declararse dispuestos a la solución que parecía más lógica: el Fondo de Reserva Europeo, pero en tal forma y con tal oportunidad que la negativa francesa fue una conclusión previsible. Esto permite al Canciller Brandt jugar con sus propias herramientas políticas en los problemas económicos alemanes que parecen decisivos para su reelección.

Esta peculiar ambivalencia fue también inherente a la *Ostpolitik*. Luego de desempeñar en La Haya un papel de "profesor cariñoso", el Canciller manejó el diálogo con Moscú por su propia cuenta. Si se tratara de un capítulo de la política europea hacia el Este, su valor político e histórico sería bastante obvio. Pero, ¿qué pasaría si el futuro lo revelara como la apertura de una nueva política global por parte de Alemania?

Y aun el Gobierno de Londres, al menos en el estadio de la presente administración, tiene el máximo interés en demostrar a una opinión pública todavía recalcitrante que el destino del Reino Unido se sigue decidiendo en el número 10 de Downing Street y en la Cámara de los Comunes<sup>2</sup>.

Esta es una tendencia que, en caso de confirmarse en el futuro, comprometería parte del progreso hecho hasta ahora por la Comunidad y que, sobre todo, pondría fin a la tan proclamada irreversibilidad e ineluctabilidad de la integración. Pero en ese momento los líderes europeos se darán cuenta de que las matemáticas fracasan ante la complejidad de nuevo sistema de relaciones de Europa con el Este y los Estados Unidos, con Japón y China, con África y el

<sup>2</sup>Se hace notar que la política del presidente Nixon, que no forma parte de este estudio, también se está moviendo en una dirección de vuelta hacia la política nacional y unilateral.

resto del Tercer Mundo, de manera tal que mientras las partes aumentan, el total se reduce.

Frente a la presente crisis monetaria internacional, existe el sentimiento generalizado de que es necesario emprender una acción común. Sin embargo, se corre el peligro de construir sólo la fachada externa del edificio, que podría derrumbarse si no se encuentra respaldada por una sólida estructura que implique políticas y decisiones realistas hacia una unión económica y monetaria.

En resumen, el proceso de ampliación y la crisis de la comunidad dejarán sus huellas. La Gran Europa iniciará su marcha parcialmente a partir de nuevas premisas.

Si a todo lo que se tiende es a un "concierto de gobiernos", obviamente con los países más grandes marcando el paso, se habrá sufrido un retroceso y las palabras sólo servirán para disimular el fracaso.

Es difícil concebir una junta directiva que no abarque más de dos capitales: un liderazgo Londres-París estimularía las tendencias centrífugas de Alemania e Italia; uno de París-Bonn, bloquearía la ampliación de la Comunidad, mientras que una alianza Londres-Bonn haría vacilar toda la unificación europea.

Si, en cambio, el proceso de transferencia de poder se efectuara de los estados nacionales a las instituciones europeas, quizás hacia algunas nuevas pero situadas igualmente dentro del ámbito de la Comunidad, entonces el pasaje de la integración económica a la política podría ser algo más que una mera fórmula. Podría llegar a ser una realidad.

#### LA POLÍTICA HACIA EL ESTE

En Europa Oriental también hay formas de integración que traban a los gobiernos. Sin embargo, existe una diferencia básica, no sólo en los orígenes —cuando fueron impuestas— y en la presente situación —debido a la abrumadora presencia de la Unión Soviética— sino también, y esto es algo más serio, en su perspectiva dinámica. En efecto, mientras en Occidente la integración promete mayor independencia para los europeos, en el Este su resultado es opuesto.

Actualmente, la presencia de Moscú se ve reforzada después del XXIV Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética, confirmando la transición de nación líder al status de poder global y, por consiguiente, el cambio de una política basada en motivos ideológicos a una reglamentada por la *raison d'état*. La llamada "Doctrina Brezhnev", cada vez más abiertamente reiterada, adopta una apariencia nueva y rígida: en el gran compromiso político que la URSS está asumiendo prácticamente en todos los escenarios y mares del mundo, con las consiguientes demandas estratégicas y económicas,

necesita más que nunca de Europa Oriental. Por tanto, si bien es cierto que ninguna solución política relativa a Europa Occidental puede ignorar el hecho básico de la presencia de los Estados Unidos en el campo económico, político y estratégico, es aún más cierto que no se puede fijar ninguna política hacia el Este sin tener en cuenta a Moscú, como claramente ha visto el Canciller Brandt.

Por otro lado, la presencia de grandes potencias en Europa ha sido no sólo un factor que aseguró la paz y la estabilidad del área, sino también una fuente de desarrollo económico que, por encima de todo, ha probado ser de la mayor importancia para Occidente. Cualquier cambio o perspectiva de cambio en la situación europea, y en particular de las relaciones europeas Oriente-Occidente, debe enfrentarse con estas realidades.

Esto es particularmente válido para la propuesta Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación Europeas. Este proyecto lleva consigo oportunidades, ilusiones y riesgos.

Las oportunidades se basan en la creación de un lugar de encuentro para los europeos que facilitaría sus contactos económicos y culturales y posibilitaría la denuncia de agresiones. Esto es de interés primario para los europeos del Este que ven a la conferencia como un foro en el que pueden hablar en alta voz ante una audiencia internacional.

Las ilusiones apuntan a una fácil eliminación del estado de "soberanía limitada", a la superación de las desigualdades arriba mencionadas y de la factibilidad de llevar la cooperación económica y cultural mucho más allá de ciertos límites. Esto también les concierne sobre todo a los europeos del Este.

El riesgo descansa en la posibilidad de que el reconocimiento del "statu quo", justamente reclamado (además de logrado en alto grado) pueda convertirse en una aceptación final y en un congelamiento de la situación. Esto, en cambio, concierne principalmente a los europeos del Oeste.

La seguridad europea sólo puede progresar a condición de que se forjen por anticipado ciertos procesos paralelos. El primero es el de *détente* entre las grandes potencias: considerar su seguridad como una condición para este proceso es falso, ya que Europa no está basada en términos de *détente*. Es también peligroso porque realmente tiende a congelar la situación europea y a dejarla fuera de las negociaciones. El segundo es el de la integración: considerar el desarrollo de este proceso en el ámbito de Europa como antitético de la seguridad europea es infundado, por el hecho de que si la URSS participa, y al menos en su etapa inicial lo hace también EE.UU., Europa Occidental también puede participar; pero es peligroso porque crea la duda de si los soviéticos están realmente buscando la

interrupción de la integración europea. El tercero es el de la necesaria evolución de los partidos socialistas del Este de Europa en una dirección autónoma y democrática, sin la cual es difícil considerar como independientes y representativas las voces que escucharemos en la Conferencia.

Se oirán voces independientes, sobre todo de parte de países socialistas encuadrados en el flanco sur de Europa Oriental. Ya se ha hablado mucho sobre el papel de países como Rumania, Yugoslavia y Albania y acerca de la independencia de sus respectivas políticas exteriores, del mismo modo que de sus recientes contactos con China. Las condiciones en que se encuentran son todavía completamente diferentes: Albania y Yugoslavia no son miembros del Pacto de Varsovia; Rumania y Albania son países estables pero internamente dictatoriales; Yugoslavia y Rumania están llevando a cabo un papel activo en materia de política exterior, pero ocupan posiciones de gran importancia dentro de la estrategia soviética.

Aún más: el Presidente Nicolae Ceausescu parece ocupar una posición estable en el Partido y, probablemente, sólo será removido de su cargo por la acción de una fuerte presión soviética. El control en su país es mantenido gracias a una profunda propaganda nacionalista. Por otro lado, el ámbito de movimiento internacional que posee es más limitado de lo que podría pensarse, como lo evidencian las restricciones de las relaciones Bucarest-Pekín. El Presidente Tito en cambio, está en una posición interna más débil, seriamente afectado por el problema de la sucesión. La unidad del país es precaria. Su política exterior de no alineación prácticamente ha fracasado, pero goza de mayor libertad, especialmente en sus relaciones con el Occidente, aunque tampoco espera demasiado de sus relaciones con China. El primer secretario, Enver Hoxha, ha sido siempre considerado como íntimo aliado de Pekín, y aunque sufre todas las desventajas, goza también de todas las ventajas de esta posición que le proporciona un sustancial aislamiento.

Hay en Occidente cierta tendencia a sobreestimar la autonomía de Rumania, mientras se presta poca atención a las incertidumbres conectadas con el futuro de Yugoslavia, aunque éstas puedan crear mayores crisis en los próximos años.

La tendencia al congelamiento de la situación europea, puede ser también fomentada por la propensión de las grandes potencias a suspender sus compromisos de provisión de armamentos a Europa. Esto se manifiesta tanto en el deseo de los Estados Unidos de reducir sus fuerzas en el continente<sup>3</sup>, dejando a los europeos hacer frente

<sup>3</sup>Está asociado a la tendencia en Europa Occidental a reducir el número de hombres enrolados en el ejército, por motivos diversos.

a dicha reducción con sus propias reservas, como en la presión soviética, considerada con interés por la NATO, de llegar a un acuerdo de desarme mutuo y equilibrado. En ambos lados, por supuesto, existen consideraciones económicas subyacentes; sin embargo, se atribuyen también a la Unión Soviética motivos de índole táctica y de propaganda. Aquí nuevamente, aunque se mire con agrado cualquier forma de desarme, en particular en suelo europeo, debemos considerar el tema con desilusión. En efecto, obviamente la reducción de armas cambiará las relaciones estratégicas sobre las que descansa el equilibrio europeo. Pero existe particularmente la posibilidad de que al reducir la escala nuclear, se reduzca también el ámbito en el cual los posibles conflictos se concilian sin la amenaza de armas, ya que el mismo subyace en la anterior.

Y si los europeos, al menos los de Occidente, se ven obligados a asumir un papel de mayor participación de su defensa, será también justo que participen en las distintas negociaciones de desarme, especialmente en aquellas que les conciernen.

Ha llegado el momento para Europa de formular su propia política hacia el Este, una política abierta pero que no constituya una nueva expresión de deseos, autoritaria pero no corrupta por los intereses individuales de las superpotencias. La Conferencia de Seguridad Paneuropea podría ofrecer esta oportunidad.

En primer lugar, en lo que concierne a la cuestión de la participación y el consiguiente equilibrio resultante, la presencia de los Estados Unidos y Canadá representa una demanda justa, sobre todo al principio, pero que no se podrá mantener indefinidamente y de todas maneras no debería ser el único elemento unificador en el lado occidental, que tiene aun razones poderosas para estar unido. Sería necesario en cambio, exigir la participación de cuerpos subregionales y regionales, y en particular de la Comunidad Europea, que en pocos años asumirá la tarea de negociar los acuerdos comerciales en nombre de sus países miembros.

En cuanto a la cooperación, Europa Occidental deberá mostrarse dispuesta y perspicaz, disipando la sospecha de aislamiento o proteccionismo que ha levantado la Comunidad a través de su política en materia de agricultura, pero tendrá que solicitar el desarrollo paralelo de la cooperación cultural, que será la que realmente unirá a los europeos.

Finalmente, en cuanto al problema de las instituciones, éstas se establecerán cuando la conferencia o la serie de conferencias comience a lograr acuerdos. Se necesitará un Secretariado, pero sus funciones se limitarán al establecimiento de contactos técnicos y a la concertación de reuniones.



## EL ÁREA DEL MEDITERRÁNEO

Si los grandes problemas que enfrenta el mundo pudieran ser sucintamente divididos en dos categorías: los de las relaciones Este-Oeste o del equilibrio de poder, y los de las relaciones Norte-Sur o de la ayuda al desarrollo es en el área del Mediterráneo, más que en ninguna otra, donde estas dos categorías están presentes y a menudo interactúan.

Tradicionalmente, la política de ayuda al desarrollo del Mediterráneo sería responsabilidad de Europa, que es en realidad el director económico del área. Los países europeos, sin embargo, llevan a cabo políticas individualistas e inconsistentes en la misma, a menudo con resultados negativos. Uno de los últimos ejemplos, es la crisis de las relaciones franco-argelinas.

Bajo la presión de sus países miembros, la Comunidad Europea ha conducido en el Mediterráneo una política caracterizada casi en forma exclusiva por acuerdos preferenciales de varios tipos, básicamente vetustos y hermanando la "verticalidad" que caracteriza las relaciones entre las playas del Norte y Sur.

Al mismo tiempo, dos problemas especiales afectan estas relaciones: el de la competencia existente entre ciertas zonas menos desarrolladas de Europa y los países del Norte de África, y el de las reservas de petróleo.

Pese a todos los esfuerzos para delimitar sus reservas de energía y regiones, Europa depende cada vez más de las importaciones de petróleo de África del Norte y del Medio Oriente, lo que resulta en un bajo grado de seguridad de dichas reservas.

Las innovaciones que caracterizaron a las últimas negociaciones entre los países productores, los países consumidores y las grandes compañías de petróleo, fueron introducidas esencialmente por los primeros y todo hace suponer que esta tendencia es irreversible y seguirá avanzando. Los países productores de petróleo han descubierto el valor de las negociaciones multilaterales y pronto descubrirán el de las negociaciones globales.

Sobre este problema, como en muchos otros sobre acuerdos preferenciales, hay divergencias de puntos de vista entre los países europeos y los Estados Unidos, y la falta de una política común de parte de aquéllos, hace que éstos tiendan a perseguir cada vez más una política propia, ganando posiciones. También la Unión Soviética se ha ingeniado para introducirse en ciertas áreas importantes. Esto, sin embargo, está íntimamente conectado con las interrelaciones entre las dos potencias.

Si la presencia de las superpotencias en Europa es en el peor de

los casos constante y podría disminuir pronto, en todo caso está aumentando en el Mediterráneo. Esto significa que el ámbito de confrontación se ha trasladado de Europa Central a este mar, resultando un complejo juego de influencias políticas y presencias militares cuya consecuencia es un constante incremento de las fuerzas estacionadas en el área<sup>4</sup>.

La región clave es el Medio Oriente, donde los Estados Unidos y la URSS están comprometidos en evitar tanto una pérdida de fuerzas como el estallido de nuevos enfrentamientos abiertos, pero donde ambas potencias, y Rusia en particular, no desean todavía un acuerdo final y decisivo. En este caso también, los países europeos se limitan a respaldar a tal o cual contendiente, aunque sin poseer lineamientos políticos comunes.

Y una vez más, su acción no podría ahora tender a suplantarse de las grandes potencias ni a reemplazar su presencia militar: estas perspectivas se desvanecieron para siempre con la crisis de Suez en 1956. Pero los países europeos no deberían limitarse a ejercer una acción diplomática y económica dentro de las complejas relaciones tensas pero estables que las grandes potencias han establecido para controlar tal o cual aventura nacionalista, tal o cual *coup d'état*, tal o cual conflicto. La política europea tendría que tender a crear factores de estabilidad intrínsecos, y capaces de evolucionar espontáneamente, mediante esfuerzos de desarrollo regional y utilizando las tendencias que ya están emergiendo en varios puntos. Esta es una política que debe ser visualizada a largo plazo en su totalidad y que exige sacrificios económicos. Es una política que sólo Europa puede conducir.

#### LA POSICIÓN ITALIANA

A Italia se le presentan oportunidades y tentaciones en cada uno de estos tres ámbitos de la escena política internacional. Antes de proseguir, sin embargo, sería útil ofrecer un breve panorama de la reciente situación histórico-política del país con respecto a su política exterior.

A partir de sus grandes opciones —la del Atlántico en los últimos años del 40 y la europea a principios del 50— la política exterior italiana ha actuado internamente como un elemento de cohesión en las mayorías gubernamentales y de estabilización en las fluctuaciones recurrentes.

Al pasar el tiempo, sin embargo, menguó el interés de los políticos por la política exterior. Dado que los principales lineamientos esta-

<sup>4</sup>La fuerza naval americana no está efectivamente aumentando en número pero hace un esfuerzo para mejorar su eficiencia.

ban trazados, pensaban que era cuestión de "dirigir" la política antes que de "elaborarla". Esto podía quedar a cargo de los cuerpos administrativos responsables, con lo que el Ministerio de Relaciones Exteriores se convirtió en un puesto de prestigio, sin que ofreciera tantas dificultades como los otros Ministerios y por lo tanto reservado a los dirigentes que esperaban asumir mayores responsabilidades o a aquellos en vísperas de retiro. Los debates parlamentarios generalmente estaban desiertos y sólo se revitalizaban en períodos de grandes crisis, con resultados conocidos de antemano, o en incidentes en los que Italia se hallaba implicada pero que eran ajenos a los grandes problemas internacionales. En realidad, existieron algunas excepciones a este lineamiento, como las políticas de presión ejercidas por África o Latinoamérica, pero estos incidentes fueron efectivamente la excepción que confirma la regla.

De este modo los lazos más importantes establecidos por Italia fueron los militares del Acuerdo Atlántico y los económicos del Mercado Común. En la NATO como en las Comunidades Europeas, Italia ha sido siempre un compañero leal, pese a que cuando debía cumplir realmente con sus obligaciones, sus cualidades más destacadas no fueran el ahínco y la celeridad (en la Comunidad es uno de los países miembros contra el cual se han entablado mayor número de demandas en la Corte de Justicia).

Pese a carecer de la imagen de líder, Italia ha estado siempre dispuesta a favorecer el desarrollo político de la integración europea hasta sus últimas consecuencias. En general los Gobiernos, y en particular el de Italia, han tenido buen cuidado de mostrarse como firmes partidarios de la integración, ante sus opiniones públicas, y en las crisis de la Comunidad, asociada al régimen del Presidente De Gaulle, la culpa de cuanto pasaba era imputada al General (que en realidad no lo negaba) <sup>5</sup>.

Pero la compleja red de relaciones políticas internacionales que el país estaba estableciendo y extendiendo con gran rapidez no podía ser manejado sólo por el aparato ministerial. Concernían a intereses políticos, económicos y laborales mayores. De ahí la proliferación de centros de decisión de política exterior que bajo condiciones de control político inadecuado, crecieron de manera esencialmente anárquica <sup>6</sup>.

<sup>5</sup>El estado italiano es comparativamente inmaduro y débil. Comprende más "áreas en desarrollo" que cualquier otro de los seis y su sector industrial aspira a vincularse con el "corazón" industrializado de Europa, diluyendo en él el peso del Sur. El Sur italiano, atrasado, escéptico e históricamente acostumbrado a mandar su gente como emigrante hacia otras partes del mundo (pero últimamente más hacia los países de Europa Central y del norte) no tiene mayor razón para estar más adherido a Roma que a Bruselas.

<sup>6</sup>IAI (Istituto Affari Internazionali) celebró una conferencia en 1967 sobre el

La irrupción de los socialistas como mayoría en el Gobierno, no ha alterado de manera sustancial esta situación. El partido socialista italiano se unió a la coalición aceptando los lineamientos básicos de la política exterior italiana. Simplemente, a la transición de la "guerra fría" a la "coexistencia pacífica", a la transferencia de lealtades del Atlántico a Europa se agregó el llamamiento y la buena voluntad de Italia para contribuir al progreso de la *détente*. Si los socialistas ofrecieron algunos reparos, fueron sólo de carácter interno.

Su presencia en el gobierno quizás contribuyó al acercamiento a China, y condujo al establecimiento de relaciones diplomáticas con ese país (de cualquier manera, los desarrollos recientes en las relaciones internacionales de China demostraron que ésta había planeado ya una apertura hacia el Occidente). Nenni, como Ministro de Relaciones Exteriores, llevó adelante en cambio una acción enérgica e inteligente a nivel europeo, claramente orientada hacia el progreso de la integración.

En los últimos años, un número de factores —internamente la profunda división de las filas socialistas, los procesos de radicalización de las fuerzas católicas y la aparición de fuerzas a la izquierda del comunismo y externamente el progreso de la *détente*; el *impasse* en la política americana de las "Nuevas Fronteras" y la influencia del Gaullismo— han motivado la aparición de ciertas tendencias de cambio, pese a la continuidad de facto de la política exterior de Italia.

En el presente estado de derrumbe de la mayoría gubernamental, emergen estos aspectos: a) un sentimiento negativo hacia los compromisos del Atlántico, ya que se consideran factibles de articular las responsabilidades de Italia con la política exterior de América en el Sudeste Asiático; b) la exigencia por parte de Italia para desarrollar su propia acción en un área que histórica, económica y culturalmente le pertenece, como en el caso del Mediterráneo y/o África; c) la sugerencia de que también el gobierno italiano, como el de De Gaulle y la *Ostpolitik*, tendría que jugar sus propias cartas en el Este. Todo esto se traduce, consciente o inconscientemente, en una tendencia a desligarse, al menos en parte, de las obligaciones multilaterales y desempeñar un papel más libre y autónomo.

Frente a esto, en el partido Comunista, el mayor de la oposición, se han observado varios incidentes que demuestran cierta tensión en las relaciones con el Partido Comunista Soviético, cuya política es vista con creciente aprensión en la medida en que se identifica con la *raison d'état* de la URSS. Hay una notoria merma en las

---

tema de la política de Italia y de sus centros de decisión (ver *La Política Externa della Repubblica Italiana*, Pub. Comunità, Milán, 1967).

polémicas anti-Atlántico, enfatizando nuevos temas tales como la Conferencia de Seguridad Europea. Después del ingreso de los Comunistas en el Parlamento Europeo, hay frecuentes análisis, incluyendo a fuentes autorizadas, que no niegan *in toto* la idea de la integración.

Todo ello conforma el cuadro de una política exterior que ya no está drásticamente concebida como una "elección de sistema" y que, por lo tanto, no está dividida en mayoría y oposición. No se vislumbran en un futuro próximo grandes cambios, pero problemas internos, crisis externas o contratiempos (más lo último que lo primero) podrían crear en su momento las condiciones para tales cambios. Será así útil considerar, en la medida que tengamos suficiente perspectiva, en qué dirección se materializarían las posibles presiones y cuáles serían sus posibilidades y orientaciones.

Consideremos al Este. La *Ostpolitik* del Canciller Brandt, ha fascinado a una parte de las fuerzas políticas de Italia<sup>7</sup>. Con anterioridad, Italia estuvo bastante activa en sus relaciones con los países comunistas, dándose pronto cuenta de las limitaciones de una política de este tipo. Recientemente, se concluyeron acuerdos importantes entre Italia y la URSS: las negociaciones de FIAT para la construcción de una planta automotriz en suelo ruso y el acuerdo ENI para un oleoducto de hidrocarburo. Ambos proyectos, empero, fueron de carácter privado, sin que el Gobierno tuviera un papel muy importante.

Finalmente hay una política del Vaticano, que desde la "Iglesia del Silencio" de Pío XII y los acercamientos pastorales del Papa Juan, se ha movido hacia una actividad diplomática intensiva llevada a cabo por Paulo VI.

¿Qué fisonomía podría adoptar hoy una *Ostpolitik* italiana? Examinemos la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación Europeas. Esta iniciativa, que fue recibida con cautela por el Ministro del Exterior Moro, ha ido ganando una incoherente mezcla de adhesiones gaullistas e izquierdistas. El plan de la Conferencia, en la medida que vaya tomando una forma concreta, es susceptible de convertirse en un problema capital de política exterior en el país. Y es también probable que la mayor parte de la opinión pública de Italia albergue los errores e ignore los riesgos expuestos al principio de este trabajo.

Hay además algunos problemas menores. Grupos de católicos y socialistas de izquierda podrían unirse a los comunistas para solicitar el reconocimiento de la República Democrática Alemana. Pero es improbable que se dé este paso antes de obtener la cooperación americana y alemana, que podría no tardar mucho en sobrevenir.

<sup>7</sup>Ha habido recientemente frecuentes contactos entre los socialistas alemanes y los líderes políticos italianos, incluyendo a los comunistas.

El Gobierno italiano podría comenzar una discusión conjunta sobre el Mar Adriático con Belgrado<sup>8</sup>, definiendo su papel en la política del Mediterráneo, o un "juego" más amplio que comprendiera también a Austria y Hungría, para formar un polo de reunión cuidadosamente equilibrado para países alineados y neutrales. Todo esto, sin embargo, no sería reflejo de ningún requerimiento político o económico y, por lo tanto, este tipo de movimientos no pasaría de ser un puro ejercicio diplomático.

Que Italia es un país orientado hacia el Mediterráneo y un puente ideal hacia África, ha sido un argumento que siempre se ha esgrimido al estudiar su posición internacional. Los dos elementos sobresalientes en su posición económica en el Mediterráneo son sus importaciones de petróleo y la real situación competitiva entre las regiones menos desarrolladas de Italia y los países de África del Norte. La posición estratégica de la península está ligada al flanco sur de la NATO (y mucho más después de los conflictos de Malta).

¿Qué nuevos caminos podría tomar Italia en este aspecto? Podrían ser de dos tipos. En primer lugar, una política más equidistante frente a la creciente presencia de las dos superpotencias en el área. En el conflicto del Medio Oriente, Italia podría perseguir una posición más favorable hacia el mundo árabe, permitiendo maniobrar hacia Egipto y Libia, y restableciendo relaciones con la última, que realmente fueron sólo superficialmente quebrantadas. También en Maghreb Italia podría tratar de obtener ventajas del deterioro de la posición francesa en Argelia a fin de poder desempeñar un papel más activo. Esta es una política que podría ser llamada "izquierdista", con las debidas precauciones en el uso del término, sobre todo en vista del carácter peculiar del Socialismo Árabe<sup>9</sup>.

Otra línea que se podría llamar "derechista", también con las debidas precauciones (dado que no estaría necesariamente en con-

<sup>8</sup>Superadas las dificultades creadas por las desavenencias sobre límites, minorías, etc., Italia y Yugoslavia mantienen buenas relaciones de común acuerdo. Para Italia, este país vecino ha servido de paraguas, juntamente con Austria, neutral, con el bloque del este, así como también un aliado con el cual se podía mantener buenas y crecientes relaciones comerciales. Por lo tanto, Italia observa ansiosamente en la actualidad la difícil situación que se presenta, esperando que el Presidente Tito viva muchos años. Esta esperanza es probablemente compartida por los comunistas italianos, que se encontrarían en una situación bastante difícil si se produjeran mayores crisis entre Moscú y Belgrado. Como paradoja, el grupo que rodea al Presidente Tito se inclina a confiar en la estabilidad de Italia y no parece mirar con buenos ojos la perspectiva de la participación comunista en el gobierno romano.

<sup>9</sup>Considérese el mal momento que están pasando los comunistas en esos países, al punto que la izquierda italiana no pudo evitar, por ejemplo, condenar violentamente la represión llevada a cabo por el Primer Ministro Jafar Muhammad Al-Nimeri cuando volvió a ocupar el poder en Sudán.

flicto con la anterior), sería la de una política más "ibérica" (o "griega"). La desmembración parcial del "hinterland" europeo podría ser neutralizada por una política al mismo tiempo más mediterránea y más estrechamente vinculada con la línea americana. Esta dirección, en otras palabras, podría asociarse al desarrollo de las relaciones sobre todo bilaterales, con U.S.A., mientras la otra significaría un mayor acercamiento con algunos de los países del Este mencionados anteriormente.

Aun suponiendo que tales lineamientos se pudieran materializar sin un gran deterioro de las instituciones del país, quedaría por estimar el costo económico y político de una política nacional en el Mediterráneo. Los ejemplos de políticas "mediterráneas" llevadas a cabo por otros países europeos no son por cierto muy alentadores. En conclusión, este costo realmente aparece como difícilmente armonizable con la posición europea de Italia, que se vería alterada por ende.

La actitud del gobierno italiano en la reciente crisis monetaria, animada por la oposición en una acción común europea a la maniobra unilateral y brusca del Presidente Nixon, muestra que Italia continúa dispuesta a cooperar en la integración<sup>10</sup>. Si la disputa entre los Estados Unidos y Europa persiste y se extiende a otros campos, lejos de ayudar produciría traumáticas consecuencias en la actitud italiana.

Otro factor es la admisión de Gran Bretaña en el Mercado Común, propugnada firme y abiertamente por Italia. Londres no sólo asumirá de hecho el papel de "tercera gran potencia" que Roma ha venido desempeñando hasta ahora, sino que al ganar mayor control sobre la situación europea devolverá su importancia a otras capitales, creando el temor a enfrentar diversos "directorados", en cuyo caso Roma se sentiría dejada de lado.

Si a esto añadimos el parcial estancamiento en la construcción de la Comunidad, existe el peligro objetivo de que Italia se canse, con el resultado de que daría crédito a políticas alternativas. Este hecho debe ser considerado por el mundo occidental como de gran importancia, pues existe un gran interés por la situación interna de Italia y la posibilidad de que eventuales crisis puedan alterar su posición internacional. Sin embargo, se ha demostrado *mucho* interés en que el contexto internacional pueda variar la posición italiana y, por lo tanto, su situación interna.

Queda en pie el hecho de que la política de Italia no puede

<sup>10</sup>Han surgido sin embargo, otras posiciones: una de mayor "comprensión" por las exigencias de América, y otra, una declaración de autonomía, de un carácter más nacional que europeo. Estas diferentes posiciones podrían ser significativas mirando hacia la futura política exterior italiana.

depender en forma exclusiva de sus vínculos internacionales: debe encontrar en sí misma los motivos para reaccionar. Italia podría conseguirlo persiguiendo tres objetivos principales: 1) manteniendo una presencia paciente e inteligente en la Comunidad, y teniendo cuidado esta vez de no trocar las perspectivas de una integración política efectiva a largo plazo, por beneficios particulares y de corto plazo (objetivos institucionales); 2) exigiendo, con el grado de realismo correcto, un rol especial para el delineamiento de ciertas políticas comunes en las cuales está más interesada, tal como en el Mediterráneo o en los Balcanes (objetivos de desarrollo); 3) vinculando el establecimiento de nuevas relaciones con el Este y la revisión de las relaciones en el Atlántico con la formulación de una política de defensa exterior europea, sin pretensiones de gran potencia (que no encuentra mayor eco en el país), lo que aseguraría la estabilidad de la región (objetivos de seguridad).

Sobre estos objetivos deberán meditar cuidadosamente las fuerzas políticas, económicas y laborales, antes de comprometerse en un debate que podría ser fácilmente distorsionado por consideraciones políticas internas.

Que recuerden entonces dichas fuerzas que en la construcción de Europa, como en cualquier otra alternativa política, no hay nada inteluctable: la historia está plagada de oportunidades perdidas y los europeos podrían muy bien perder la suya. Pero aún están a tiempo de aprovecharla.