

NUEVAS QUIMERAS Y ANTIGUOS VICTIMISMOS: LA POLÍTICA EXTERIOR ITALIANA (2008-2018)

New chimeras and old victimism: Italy's foreign policy (2008-2018)

MICHELE TESTONI

IE University, Madrid
mtestoni@faculty.ie.edu

Cómo citar/Citation

Testoni, M. (2020).

Nuevas quimeras y antiguos victimismos:
la política exterior italiana (2008-2018).

Revista de Estudios Políticos, 189, 101-126.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.189.04>

Resumen

Este artículo analiza la política exterior italiana en la década 2008-2018, subrayando tanto sus elementos de cambio como sus factores de persistencia. En este periodo, la política italiana ha vivido una profunda y aún inacabada transformación, la de una *segunda república* —una democracia mayoritaria dominada por la controvertida figura de Silvio Berlusconi— en una *tercera república*, identificada por el auge de fuerzas de carácter populista, antisistema y soberanista como el Movimiento 5 Estrellas (M5E) y la Liga Norte. Por lo tanto, una de las preguntas más importantes e interesantes es qué clase de relación existe entre la nueva mecánica del sistema político italiano y la acción internacional del país. Puesto que cualquier proceso de cambio se caracteriza por la interacción, compleja y simultánea, de aspectos de novedad y continuidad, ¿cuáles son las principales innovaciones de la política exterior italiana? Y, sobre todo, ¿qué resultados, en términos materiales y simbólicos, ha conseguido? Este trabajo quiere poner de manifiesto que las recientes relaciones internacionales italianas pueden definirse por dos fenómenos generales. Primero, la reaparición de dos patrones recurrentes de su historia diplomática, es decir, un sentimiento de frustración en relación con sus aliados más importantes y la ambición de volver a una política de *peso determinante* tanto en Europa como en el tablero mediterráneo. En segundo lugar, la permanencia de una condición, aún sin resolver, de debilidad institucional y de incoherencia entre el rango y el papel internacional del país, un

hecho que une tanto a las elites como a la opinión pública. La conclusión que se puede extraer demuestra que, como consecuencia del actual proceso de fragmentación y polarización social, la política exterior de Italia entre 2008 y 2018 ha ampliado —y no reducido— sus características de insuficiencia y volatilidad, lo que amplifica su ineficacia estructural.

Palabras clave

Ambigüedad geográfica; eurorealismo; euroescepticismo; identidad nacional; inmigración; operaciones de mantenimiento de la paz; política exterior; Rusia.

Abstract

The article aims to analyze Italy's foreign policy in the 2008-2018 decade, stressing both its elements of change and its factors of persistence. In this period, Italian politics has undergone a profound, and still unfinished, transformation: from a *second republic* —a majoritarian democracy dominated by the controversial figure of Silvio Berlusconi— to a *third republic*, distinguished by the rise of populist, anti-systemic and anti-globalist forces such as the Five Stars Movement and the Northern League. Therefore, one of the most important, and interesting, questions is what kind of relationship exists between the new mechanics of Italy's political system and the country's international action. Since any process of change is characterized by the complex and simultaneous interaction of aspects of novelty and continuity, what are the main innovations of Italy's foreign policy? Above all, what results, in material and symbolic terms, has it achieved? This paper seeks to demonstrate that Italy's recent foreign relations can be defined by two general phenomena. Firstly, the reappearance of two recurring patterns of its diplomatic history: a feeling of frustration in relation to its major allies and the ambition to go back to a policy of «decisive weight» (*peso determinante*) in the European and the Mediterranean chessboards. Secondly, the permanence of a condition of institutional weakness and unresolved incoherence between the rank and the role of the country in the international arena, a fact that unites both the elites and the public opinion. The conclusion that can be drawn is that, as a consequence of the current process of social fragmentation and polarization, Italy's foreign policy between 2008 and 2018 has expanded —and not reduced— its characteristics of inadequacy and volatility, thus amplifying its structural ineffectiveness.

Keywords

Geographical ambiguity; Euro-realism; Euroscepticism; national identity; immigration; peacekeeping operations; foreign policy; Russia.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LAS CONSTANTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ITALIANA. III. CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA POLÍTICA EXTERIOR ITALIANA. IV. LA POLÍTICA EXTERIOR ITALIANA, 2008-2018. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los mitos más populares de la Edad Antigua es el de Quimera, un monstruo terrorífico hecho de cuerpo de cabra, cola de serpiente y cabeza de león, que escupía fuego y que fue finalmente derrotado por Belerofonte y su caballo alado, Pegaso. Sin embargo, debido a la naturaleza híbrida de esa bestia, con el tiempo la palabra *quimera* se ha convertido en una expresión común del lenguaje moderno, indicando algo imposible de lograr o realizar, una especie de utopía, un espejismo. A partir de esta metáfora contradictoria, que solo existe en la imaginación, se analiza tanto el curso como las principales directrices de la política exterior italiana (PEI) entre los años 2008 y 2018, subrayando tanto sus elementos de cambio como sus factores de persistencia.

En esta década, la política italiana ha empezado una profunda, y aún inacabada, transformación, la de una *segunda república* —una democracia mayoritaria dominada por la controvertida figura de Silvio Berlusconi— en una *tercera república*, caracterizada por una remodelación del sistema de los partidos, una creciente polarización de la sociedad, el nacimiento de nuevos actores, como el Movimiento 5 Estrellas (M5E), y el auge de sentimientos de carácter populista, antisistema y soberanista. Además, dicho periodo destaca por otro acontecimiento especial, es decir, la reelección, por primera vez en la historia italiana, del presidente de la República, Giorgio Napolitano, un hecho causado por un persistente bloqueo parlamentario¹. Las razones detrás de esta nueva metamorfosis son múltiples y abarcan una pluralidad de explicaciones que, en última instancia, se pueden resumir en una creciente insatisfacción por una parte de la sociedad italiana hacia las *elites*. Un típico sentimiento

¹ Primer excomunista en la historia italiana en ocupar la Jefatura de Estado, Napolitano fue elegido el 10 de mayo de 2006 y reelegido en el cargo el 20 de abril de 2013. Dimitió voluntariamente el 14 de enero de 2015.

populista que, sin embargo, en el caso italiano ya ha aparecido varias veces bajo el lema de la antipolítica, es decir, un rechazo visceral a los partidos políticos y a los políticos de profesión y que como ha evidenciado Del Palacio (2017), ha encontrado en el berlusconismo su apoyo más reciente². Por último, si bien no menos importante, hay que hacer hincapié en la simultánea evolución del contexto internacional del país, tanto a nivel global como regional. Tres son los hechos de mayor relevancia: el pivote asiático de Estados Unidos, inaugurado en 2009 por el entonces presidente Barack Obama, y continuado de formas más agresivas por su sucesor, Donald Trump; la erupción, a partir de 2010, de la crisis de la deuda soberana en Europa y las consecuentes medidas de ajuste fiscal y presupuestario decididas por la Unión Europea (UE), y el estallido a partir de 2011 de las primaveras árabes, sobre todo de los conflictos en Siria y Libia, pecado original de un fenómeno de inmigración masiva a través de las rutas balcánica y mediterránea. El papel jugado por estas variables exógenas es fundamental para entender y explicar la nueva ola populista, sobre todo en una nación tan peculiar —por su historia, su geografía, sus interdependencias económicas y sus clivajes sociales— como Italia.

Dado este doble proceso de cambio, interno y externo, el artículo quiere analizar cómo ha evolucionado la PEI entre los años 2008 y 2018, preguntándose sobre todo cuáles han sido sus principales innovaciones y qué resultados, en términos materiales y simbólicos, ha conseguido. La tesis que aquí se defiende —en un estudio que, como todos los que tratan del tema de la política exterior, inevitablemente debe incluir una pluralidad de variables y niveles analíticos— es la de la continuidad de sus rasgos básicos pese a un proceso de radicales transformaciones nacionales e internacionales. En otras palabras, que las recientes relaciones internacionales italianas se caracterizan por dos fenómenos generales. Primero, la reaparición de dos patrones recurrentes de su historia diplomática, es decir, un sentimiento de frustración en relación con sus aliados más importantes y la ambición de volver a una política de *peso determinante* tanto en Europa como en el tablero mediterráneo. En segundo lugar, la permanencia de unas condiciones, aún sin resolver, de debilidad institucional y de incoherencia entre el rango y el papel internacional del país, un hecho que une tanto a las élites como a la opinión pública.

El artículo se divide en tres partes. En primer lugar, se describen las *constantes* de la PEI, es decir, aquel amplio conjunto de factores geográficos,

² Entre los trabajos más relevantes sobre la relación entre el populismo y el berlusconismo cabe citar los de Campus (2006), Orsina (2013), Ignazi (2014), Biorcio (2015) y Tarchi (2018).

históricos, institucionales, económicos y psicológicos que ha marcado, de manera estable, el estilo diplomático italiano desde la unificación hasta hoy en día. En segundo lugar, se observa la evolución de la PEI a partir de la época berlusconiana. Por un lado, esta se caracteriza por la reaparición del concepto de interés nacional y de un proceso de tomas de decisiones casi de tipo bipartidista. Por otro, en los años noventa y dos mil el proceso de selección de los objetivos empieza a polarizarse, con un antagonismo cada vez mayor entre una política exterior orientada a una interpretación más nacionalista y eurorealista, la del centro-derecha, y una más europeísta e internacionalista, la del centro-izquierda. En tercer lugar, se observa la transformación de la PEI entre 2008 y 2018 a través de las tres *esferas geopolíticas* italianas. Se empieza por la esfera atlántica, es decir, las relaciones entre Italia y EE. UU., tanto en términos bilaterales como multilaterales, concretamente el sistema de defensa colectiva de la OTAN. A continuación, se presenta la esfera europea, que en esa década significa sobre todo la posición de Italia con respecto a las cuestiones de política presupuestaria y de inmigración. Y, por último, se pasa a hablar sobre la esfera del Mediterráneo amplio, es decir, los intereses y la acción de Italia en relación con el conflicto libio, la Rusia de Putin y las misiones internacionales para el mantenimiento de la paz. Finalmente, se llega a la conclusión de que la PEI en la década 2008-2018 no ha reducido, sino ampliado, sus características de insuficiencia y volatilidad, lo que amplifica su ineficacia estructural.

II. LAS CONSTANTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ITALIANA

Uno de los debates más abiertos en la politología se desarrolla en torno a la cuestión de qué es y cómo se analiza la política exterior. Debido a la multiplicidad de perspectivas teóricas y ontológicas, se podría decir que hay consenso sobre la falta de consenso. Por un lado, queda suficientemente patente lo que debemos entender por política exterior, es decir, todas aquellas acciones perseguidas por los Gobiernos y expresadas en forma de objetivos explícitamente establecidos, dirigidas a influir en las decisiones y los comportamientos de otros actores gubernamentales (Carlsnaes, 2013). Igual de asentada está la idea de que la política exterior se desarrolla como un juego a *dos niveles*: uno de carácter interno, en el que los Gobiernos buscan el respaldo de diferentes grupos políticos, económicos y sociales que apoyen sus planes, y otro de carácter externo, en el que esos mismos Gobiernos intentan maximizar su capacidad para satisfacer las expectativas domésticas y, al mismo tiempo, minimizar las consecuencias adversas de cualquier acontecimiento o proceso internacional (Putnam, 1988: 434). Por el contrario, lo que no está claro es lo que concreta la acción de los Estados. En este caso, cada uno de los

diferentes paradigmas de las relaciones internacionales ofrece una explicación alternativa. Según el realismo político, el interés nacional es definido por las restricciones y las oportunidades creadas por la condición de anarquía del sistema internacional. Según el liberalismo político, son los intereses de los actores nacionales más relevantes los que establecen los objetivos de la política exterior. Y finalmente, según el constructivismo, son las imágenes con las que se forja, desarrolla y socializa la identidad colectiva de un país lo que determina las intenciones, y también el estilo, de su acción internacional. Por otro lado, sobre cómo se estudia la política exterior, la literatura continúa dividiéndose en una pluralidad de escuelas de pensamiento, cuyas contribuciones no se pretende resumir en este ensayo³. No obstante, con el fin de ofrecer al lector un correcto marco teórico y metodológico, la manera que parece más apropiada para explicar la naturaleza y la evolución de la PEI es la de servirse de una perspectiva multidimensional y dinámica; es decir, una que pueda integrar diferentes niveles de análisis y, al mismo tiempo, centrar la atención sobre el papel de los que toman las decisiones políticas como punto de intersección entre los factores externos e internos del proceso de elaboración y actuación de su política exterior. Un enfoque que se refleja bien, por ejemplo, en la visión del realismo neoclásico (Rose, 1998; Ripsman *et al.*, 2016).

En cuanto a la PEI, cabe señalar dos características de la producción científica nacional. En primer lugar, el número creciente de publicaciones, sobre todo en tres períodos específicos: los años setenta, el principio de los años noventa y los años dos mil (Isernia y Longo, 2019: 28-30). Esos momentos no son casuales, sino que corresponden a tres etapas de la reciente historia italiana caracterizadas por un mayor impacto de factores externos en el contexto político y económico del país y, a la vez, una participación más activa de Italia en las relaciones internacionales. Un hecho que parece confirmar la doble hipótesis del llamado *teorema Pasquino*. Por un lado, la existencia de una relación inversa entre el nivel de activismo de la política exterior de un país y el grado de limitaciones externas, impuestas por Estados de mayor poder, a los que este país está sujeto (Pasquino, 1974). Por el otro lado, la correlación entre el dinamismo de la política exterior de un país y un interés más amplio, en aquel país, en los asuntos internacionales (Pasquino, 1977). Es decir, a partir de la distensión entre EE. UU. y la Unión Soviética, que en Italia lleva a una cierta colaboración entre la Democracia Cristiana (DC) y el Partido Comunista (PCI), y aún más con el fin de la Guerra Fría, cuando tanto el contexto político internacional como el sistema de los partidos

³ Para una revisión exhaustiva de la literatura sobre el *foreign policy analysis*, se aconsejan los trabajos de Hudson (2005, 2007).

experimentan una profunda transformación, la política exterior no es solo un tema de progresiva preocupación académica, sino también de mayor relevancia política y social.

En segundo lugar, si se excluyen todos aquellos trabajos dirigidos a analizar eventos o procesos específicos, la literatura politológica se caracteriza principalmente por una perspectiva de *longue durée*, es decir, estudios que tratan de explicar la PEI a través de la identificación de unos patrones de comportamientos estables y repetitivos. Una de las contribuciones más significativa es, sin duda, la de Carlo Santoro, en la que se argumenta que la constante principal de la acción internacional de Italia se refleja en la inconsistencia entre el rango formal atribuido al país y el papel desempeñado concretamente por este mismo, en una persistente antinomia entre grande y pequeña potencia (Santoro, 1991: 13). Esta incoherencia se origina en muchos factores. Por ejemplo, en la ambigüedad geopolítica de Italia, considerada a veces como una península de Europa —como, por ejemplo, la ibérica— o, en otras ocasiones, como una isla situada en corazón del Mediterráneo. Una ambivalencia que ha generado una doble identidad, la de una Italia *potencia continental*, cuyas prioridades se dirigen hacia las otras cancillerías europeas, y la de una Italia *potencia naval*, cuyos objetivos apuntan hacia los Balcanes —el tradicional *patio trasero* de la PEI— y las orillas de África. Sin embargo, esta duplicidad tiene otra e inevitable consecuencia: la presencia de dos culturas estratégicas, es decir, de dos maneras de pensar y llevar a cabo la política exterior, una en oposición a la otra, y cuyo origen, de hecho, es geográfico (*ibid.*: 60-65). Mientras que las elites del norte suelen percibir el interés nacional más en términos de interdependencia económica, las del sur tienen una mayor propensión a una visión orientada hacia el mundo árabe o, en general, la exigencia de realizar y mantener una esfera de influencia italiana en el Mediterráneo⁴. Otra cara de esta inconsistencia de la PEI, como explica Federico Chabod (1976), es la oscilación entre una posición *francófila* (sobre todo las elites septentrionales) y una *germanófila* (sobre todo las elites meridionales). El vaivén entre París y Berlín, que aparece ya en las fases finales del proceso de unificación nacional⁵, no es sólo una de las principales características de la

⁴ Además, la política mediterránea de Italia ha sido constantemente acompañada por otra necesidad, la de una simultánea deferencia hacia la flota de la potencia naval dominante: Gran Bretaña hasta el segundo conflicto mundial, EEUU a partir de 1945.

⁵ La alianza de 1866 entre Italia y Prusia reemplaza el Acuerdo Plombières de 1858 entre el Conde Cavour y Napoleón III y es seguida por la Triple Alianza de 1882 entre Italia, el Imperio alemán y el austro-húngaro.

PEI, por lo menos en sus etapas prerreplicanas, sino que representa uno de los peores y más duraderos estereotipos sobre el carácter cínico y desleal de toda la historia diplomática italiana⁶.

Un elemento adicional de esta complejidad es de tipo cultural y se manifiesta en la aparición cíclica de los tres *disfraces (travestimenti)* de la PEI (*ibid.*: 21-23): el de la Italia de la pequeña y media burguesía, católica y provinciana, caracterizada por un bajo perfil internacional, una actitud de debilidad y subordinación, y una generalizada falta de interés en cuestiones de política exterior; el de la Italia nacionalista, inicialmente futurista y fascista, luego craxiana y berlusconiana, fascinada por el *hombre fuerte*, marcada por una retórica romántica y llena de hipérbolos, pero una acción improvisada e inefectiva y, por lo tanto, sujeta a reacciones emotivas y al desarrollo de complejos de inferioridad; y el de la Italia internacionalista —mazziniana, socialista y comunista—, en defensa de una cultura de solidaridad y fraternidad transnacional, personificada sobre todo por la figura de Garibaldi, cuyas raíces se remontan al fracaso del Risorgimento como verdadero proceso de emancipación socioeconómica. De la misma manera, otros estudios (Ignazi *et al.*, 2012; Rosa, 2012) han hecho hincapié en la importancia de una perspectiva cultural como variable independiente para explicar la tradicional inconsistencia de la PEI, en particular la persistencia de una débil identidad nacional, una escasa confianza en el sistema político e institucional y, en consecuencia, una crónica falta de sentido del Estado.

Otra clase de investigación sobre las constantes de la PEI pertenece al sector de los *policy studies* y se centra en los actores domésticos y la naturaleza del proceso de toma de decisiones. Según Santoro (1991: 84-95), el *foreign policy-making* italiano está marcado por tres factores repetitivos. Primero, la dispersión de los objetivos, es decir, la falta de prioridades estables, predeterminadas y compartidas. Segundo, la subordinación de los objetivos de la política exterior a las finalidades de la competición política interna. Tercero, un estilo *reactivo*, es decir, la tendencia de la PEI a reaccionar ante estímulos exógenos y, de hecho, su persistente necesidad de adecuarse a las circunstancias, con una capacidad limitada para crear y desarrollar su propia agenda.

Sin embargo, un análisis del período republicano nos permite acercarnos a un nivel empírico y usar unos modelos más interactivos para comprender mejor qué estrategias han sido adoptadas por las elites gubernamentales y qué

⁶ Además de la de Santoro, las publicaciones más relevantes sobre la evolución de la PEI y los estudios internacionalistas en Italia son las de Bonanate (1990), Bosworth y Romano (1991), Ferraris (1996), Coralluzzo (2000), Mammarella y Cacace (2010) y Brighi (2013).

clase de oportunidades y limitaciones han sido generadas por los *clivajes* sociales de la Italia post 1945. Por un lado, es preciso recordar que el sistema político e institucional de la *primera república* (1948-1993) se caracteriza por ser una «democracia consensual» (Lijphart, 1999), cuyo «pluralismo polarizado» (Sartori, 1976) no permite un mecanismo de alternancia en el poder, sino que se estructura sobre una larga serie de coaliciones, amplias e inestables, centradas sobre el papel aglutinante de la DC. En este contexto, como sugiere Pierangelo Isernia (1996), la política exterior se convierte en una herramienta para adaptar el *nuevo* sistema político italiano al *nuevo* contexto bipolar de la Guerra Fría. El mecanismo que pone en práctica esta necesidad es una doble estrategia de *internalización* de sus restricciones externas —la alianza con EE. UU. como protección contra la amenaza comunista— y «externalización» de sus restricciones internas —un bajo perfil internacional para minimizar la fuerza de los partidos de izquierdas—. Este método, que genera la sensación de un país «sin política exterior» (Pasquino, 1977), se basa en una clara separación entre el nivel de las macropolíticas, o de la acción simbólica, y el de las mesopolíticas o de la acción concreta, es decir, entre la oportunidad de limitar el debate público a asuntos estratégicos e ideológicos generales —sobre los cuales el PCI tenía un espacio de maniobra bastante reducido— y el riesgo de permitir que se tomen decisiones en antítesis con su participación en la Alianza Atlántica.

También, esta *inactividad* ha sido funcional para minimizar los conflictos originados por tres dilemas que, con formas e intensidades diferentes, han determinado la relación entre los actores sociales de la nueva Italia democrática y su política exterior (Panebianco, 1997: 236-250). El primero, la alternativa entre *welfare* y *warfare*, ha tenido consecuencias mínimas gracias a la elección, compartida por todas las fuerzas del llamado *arco constitucional*, de favorecer el gasto social sobre la defensa⁷. Por el contrario, el segundo dilema, entre nacionalismo e internacionalismo, se ha desarrollado de manera más contradictoria. En virtud de la derrota bélica y de la hegemonía cultural del antifascismo, durante la *primera república* el concepto de interés nacional ha sido objeto de una *trasfiguración*, es decir, ha adquirido las formas del

⁷ En términos de política militar, el comportamiento italiano ha sido de *parasitismo* (*free-riding*) en relación con sus aliados. Como señala Virgilio Ilari (1994, 109), en los años de la Guerra Fría la relación entre el gasto militar y el PIB italiano ha sido siempre una de las más bajas entre los países de la OTAN. Otro indicador es la escasa profesionalización de las Fuerzas Armadas, que ha sido largamente limitada a los cuerpos de defensa interna, como los Carabinieri y la Guardia di Finanza. De hecho, en Italia la conscripción militar fue abolida en 2014.

internacionalismo atlántico y europeísta, las dos estrellas polares del nuevo Estado italiano. La participación en la OTAN y en las Comunidades Europeas, y el fortalecimiento de ambas organizaciones, representan el cumplimiento de finalidades de carácter ambiental (*milieu goals*) y de legitimación de la nueva elite italiana a través de una agenda de cooperación e integración multilateral. El último y más espinoso dilema, la tensión entre democracia y razón de Estado, ha jugado un papel fundamental en la política italiana de aquel entonces. Debido a su posición fronteriza con el mundo socialista y, como hemos dicho más arriba, a la fuerza de partidos en relación directa con Moscú, Italia ha terminado siendo un sistema político «penetrado» (Rosenau, 1966) en el que sus principales aliados han intervenido, en varias ocasiones y en formas a veces poco transparentes, para influir o cambiar el curso de la política nacional con el apoyo, directo o indirecto, de algunos actores del mismo Estado italiano. Este es el caso, por ejemplo, de los servicios secretos desviados y sus controvertidas responsabilidades en algunos de los acontecimientos más sombríos, y aún sin aclarar, de la reciente historia italiana, como la muerte de Enrico Mattei, la llamada *estrategia de la tensión*, la Operación Gladio, el secuestro y el asesinato de Aldo Moro, la tragedia aérea de Ustica o la masacre de Bolonia.

Además, el nexo entre la agenda pública y las obligaciones internacionales del país se ha manifestado en la relación entre la nueva República y la guerra. Por un lado, el espíritu pacifista de la Constitución italiana⁸ está en cierta contradicción con su participación en la Alianza Atlántica y su estructura militar y, en paralelo, el establecimiento en 1951 de una cooperación militar bilateral con EE. UU. Uno de los efectos de este acuerdo ha sido la construcción de algunas bases norteamericanas en territorio italiano, como la de Camp Darby, cerca de Pisa, o la de Sigonella en Sicilia, uno de los lugares del despliegue —empezado en 1983— de los llamados euromisiles, un hecho que ha provocado —tanto en Italia como en otros países occidentales— un fuerte movimiento de protesta pacifista y antinuclear. Por otro lado, hay que hacer hincapié en la contribución italiana a las misiones multilaterales para el mantenimiento de la paz. Si en 1950 Italia se niega a enviar un propio

⁸ El artículo 11 es la principal norma constitucional en términos de política exterior, en el que se afirma que «Italia repudia la guerra como instrumento de ataque [...] y como medio de solución de las controversias internacionales aunque accede, en condiciones de igualdad con los demás Estados, a las limitaciones de soberanía necesarias para un ordenamiento que asegure la paz y la justicia entre las naciones y promoverá y favorecerá las organizaciones internacionales encaminadas a este fin». Disponible en: <http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-esp.pdf>.

contingente a la guerra de Corea, y en los años siguientes participa exclusivamente en misiones ONU de baja intensidad, como en el Congo, el tradicional bajo perfil de Roma se modifica a principios de los años ochenta con la misión Italcon en el Líbano (1982-84) y, posteriormente, la intervención en una serie de operaciones en África Subsahariana, América Central y los Balcanes, hasta el envío de ocho cazabombarderos en la guerra del Golfo de 1991.

En resumen, lo que queda claro es que la PEI se distingue por la presencia de dos órdenes de factores y por las consecuencias que estos factores generan en los procesos de toma de decisiones. En primer lugar, un amplio número de constantes —ambientales, culturales, institucionales, psicológicas y sociales— que a lo largo de toda la historia de la Italia contemporánea, es decir, desde 1848 hasta hoy en día, han producido unos patrones de comportamiento claramente distinguibles que se han manifestado en cada fase de la política y de la política exterior del país. Se trata de una persistente ambigüedad de identidad nacional, una continua debilidad del sistema político y una escasa capacidad de las elites nacionales —tanto políticas como económicas, tanto civiles como militares— de definir de manera clara y compartida en qué consiste el interés nacional de Italia. En segundo lugar, el profundo impacto de la derrota política y militar del fascismo, la rígida división ideológica de la Guerra Fría y el desarrollo de una «democracia anómala» (Salvadori, 2001) en la cual el principal partido de izquierda no tenía acceso al poder ejecutivo —lo que Alberto Ronchey llamó, en un artículo de 1979 en el *Corriere della Sera*, el «factor K»— han determinado un estilo de política exterior aún más peculiar, de perfil aún más bajo. Sin embargo, el clima de *détente* que ha caracterizado la década de los años setenta del siglo pasado ha contribuido al despertar, lento y con muchas contradicciones, de nuevas oportunidades para la PEI y sus actores, es decir, volver a una condición de mayor libertad política y autonomía decisional. En otras palabras, el aparente retorno a una fase de normalización de la PEI. Pero, ¿es esto realmente así?

III. CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA POLÍTICA EXTERIOR ITALIANA

En el intento de analizar el reciente curso de la PEI, hay unas palabras que encajan perfectamente entre el debate público y la acción internacional de Italia: «Si tratta tranquillamente di aspettare. Il tempo lavora per noi. Noi non siamo ancora i protagonisti dell'Europa, ma i protagonisti non possono fare senza di noi. L'Italia è chiamata e lo sarà di più il giorno in cui l'attrezzatura

militare della nazione sarà compiuta a decidere della vittoria o della sconfitta. La politica dell'Italia è la politica del “peso determinante”»⁹.

Esta nota, redactada en el octubre de 1931 por Dino Grandi¹⁰, el entonces ministro de Asuntos Exteriores, para el Duce, sigue siendo una de las mejores y más honestas representaciones de las inconsistencias de la PEI. Por un lado, una ilusión de indispensabilidad del papel italiano en el tablero europeo, la idea de poder actuar como el *Estado bisagra* entre las otras grandes potencias —una típica convicción de las medias potencias—. Por el otro lado, una admisión de debilidad, la escasez de los recursos, cuya solución se proyecta inevitablemente en un futuro que, sin embargo, nunca llega. Esta dinámica, la de posponer el horizonte político de la toma de decisiones, ha generado la constante expectativa de que Italia, en virtud de sus dimensiones económicas y geográficas y también de su legado histórico y cultural, no pueda ser marginada. Pero, en el momento de la verdad, el contraste entre lo real y lo imaginario provoca repetidamente la explosión de un sentimiento de frustración hacia las élites nacionales y, sobre todo, internacionales, culpables, según un discurso consolidado, de explotar para sus propios intereses las debilidades italianas, cuyas responsabilidades —desde luego— tienen un origen extranjero¹¹.

La de una Italia intentando volver a una política de *peso determinante* es una imagen apropiada para describir la transformación de su acción diplomática, tanto en la época berlusconiana como en los años más recientes del populismo euroescéptico del M5E y de la renovada Liga Norte de Matteo Salvini. Con esto no se pretende decir que la Italia post 1994 sea o esté evolucionando hacia un régimen neofascista, sino que el impacto de los cambios externos e internos que el país ha experimentado entre 1989 y 1994 se puede comparar, aunque muy parcialmente, con los acontecimientos que han caracterizado su historia entre 1919 y 1924. De hecho, si a principios de los años veinte la instauración de la dictadura mussoliniana es, en gran medida, el producto de la incapacidad, real o supuesta, de la anterior élite liberal de solucionar temas relacionados con cuestiones internacionales —la *victoria mutilada* en la Primera Guerra Mundial y el miedo a una insurrección bolchevique—, también a principios de los años noventa el ingreso en la política del Cavaliere es el momento final del derrumbe de la *primera república*, un fenómeno provocado por las consecuencias de la investigación judicial de Tangentopoli, pero

⁹ Mammarella y Cacace (2010: 100).

¹⁰ Para una revisión eficaz en lengua española sobre Dino Grandi y su idea del *peso determinante*, véase el reciente artículo de d'Auria (2015).

¹¹ El mejor trabajo sobre la importancia de las percepciones en la política internacional sigue siendo el de Jervis (1976).

cuyo impulso inicial fue dado por la demolición del muro de Berlín y, a partir de ese momento, una creciente falta de legitimidad de aquel bloque político nacional cuya principal función estratégica —impedir que el PCI llegara al Poder Ejecutivo— estaba desapareciendo. Al mismo tiempo, estos dos períodos se han caracterizado por la pretensión de inaugurar por parte de sus nuevas clases políticas un nuevo curso de política exterior. En los años veinte, el restablecimiento de una condición de igualdad en relación con las demás potencias, en particular a través de la llamada política danubiano-balcánica, es decir, la creación de una esfera de influencia en el sudeste de Europa, especialmente en clave antifrancesa, con una serie de acuerdos con países como Albania, Hungría, Rumania y Yugoslavia¹². A partir de los años noventa, aunque en formas menos lineares, la redefinición del papel internacional de Italia en el marco del nuevo sistema postbipolar, una evolución que, tanto para la derecha como para la izquierda, ha significado el redescubrimiento de la idea de interés nacional. Como en el título de una exitosa película de los años ochenta, su regreso al futuro.

La relación entre cambios y continuidades representa, entonces, el hilo conductor de la PEI de las últimas tres décadas. Por un lado, ya a principios de los años noventa se desarrolla un debate, tanto en la historiografía como en la politología, sobre las causas del proceso de «desnacionalización» (Panbianco, 1997: 228) de la Italia republicana, es decir, si esto es un efecto de las ambigüedades de la Resistencia contra el nazi-fascismo —no solo guerra de liberación, sino también guerra civil y lucha de clase (Pavone, 1991)— y su incapacidad de convertirse en el símbolo de una nueva identidad nacional (Rusconi, 1993), o más bien una consecuencia de la desintegración y deslegitimación del estado tras el 8 de septiembre de 1943 (Galli della Loggia, 1996). Además, estas reflexiones son favorecidas por el nuevo clima político: tanto el PCI como el postfascista Movimiento Social (MSI) cambian de nombre y modifican sus ideologías originales, se aprueba un nuevo sistema electoral de estilo mayoritario y, por último, Silvio Berlusconi crea un nuevo partido para su *discesa in campo*. Al mismo tiempo, la desaparición del Pacto de Varsovia, el estallido de la guerra en Bosnia y la aparición de un nuevo *arco de crisis* —desde Kuwait hasta el Cuerno de África—, abren nuevas oportunidades para la PEI y, en particular, su renovada necesidad de tener un enfoque más consistente hacia el cuadrante mediterráneo (Incisa di Camerana, 1996).

De hecho, en aquel período que enlaza la XII con la XV legislatura, es decir, de abril de 1994 a abril de 2008, la PEI se transforma: nuevos retos

¹² El estudio histórico más completo sobre la política exterior de la Italia fascista es el de Carocci (1969).

exigen un mayor dinamismo¹³. En una regular, pero siempre inestable alternancia entre derecha e izquierda, los diferentes Gobiernos italianos¹⁴ se enfrentan a una serie de cuestiones en que, especialmente en el proceso de toma de decisiones, destacan unos comportamientos más pragmáticos, a menudo compartidos por los principales partidos y sus necesidad de legitimarse a través de un *sentido de Estado*. Se trata de una política exterior que, pese a la polarización de la esfera pública causada por el populismo de Berlusconi y sus poderosos medios de comunicación, se desarrolla ampliamente de manera bipartidista (Molinari, 2000: VII; Mammarella y Cacace, 2006: 267-268). En esos años, aunque con diferentes matices, Italia participa en varias iniciativas diplomáticas, como, por ejemplo, la fase final de la Unión Económica y Monetaria (UEM), la guerra en Kosovo y un número creciente de operaciones para el mantenimiento de la paz, sobre todo en los Balcanes y Oriente Medio, Afganistán inclusive, organizadas por varias organizaciones internacionales y no solo la ONU¹⁵. También, Italia se hace promotora de una relación más estrecha con la Rusia de Putin y la Libia de Gadafi, en particular a través del controvertido papel de ENI, la petrolera italiana, y su consejero delegado, Paolo Scaroni, personificación perfecta de la naturaleza *bipartisan* de la PEI, como ha revelado WikiLeaks (Mora, 2010; 2011). Por último, no hay que olvidar el mandato de Romano Prodi como presidente de la Comisión Europea entre 1999 y 2004, en particular su labor para la entrada en vigor del euro, la firma de la llamada Constitución europea y la ampliación de la UE hacia los países de Europa Central y Oriental.

Sin embargo, en cuanto al proceso de selección de los objetivos, el concepto de interés nacional es objeto de diferentes interpretaciones: mientras que las coaliciones de centro-derecha desarrollan una *nueva visión* centrada sobre la promoción del papel de Italia en un nuevo y más dinámico sistema postbipolar, en el cual se abren nuevas oportunidades de acción, las alianzas de

¹³ Entre los trabajos más importantes sobre la política exterior de la «2ª República» italiana, véanse los de Andreatta (2001), Missiroli (2007), Walston (2007), Croci (2002), Cladi y Webber (2011), Giacomello y Verbeek (2011), Diodato (2015), Marchi Balossi-Restrelli (2015) e Isernia y Longo (2017).

¹⁴ En 14 años, divididos en 4 legislaturas, se alternan 9 gobiernos presididos por 5 diferentes Primeros Ministros: Silvio Berlusconi I (1994-1995); Lamberto Dini (1995-1996); Romano Prodi I (1996-1998); Massimo D'Alema I y II (1998-2000); Giuliano Amato II (2000-2001); Silvio Berlusconi II y III (2001-2006); Romano Prodi II (2006-2008).

¹⁵ Para una situación actualizada de las misiones militares italianas en el mundo, véase la web del Ministerio de Defensa. Disponible en: https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Pagine/Operazioni_int.aspx.

centro-izquierda lideradas por Romano Prodi y Massimo D'Alema prefieren una *nueva interpretación* de la vocación atlántica y europeísta italiana, es decir, una que ya no se justifica por una necesidad de conservar un bajo perfil, sino que se basa sobre una voluntad de ejercer una mayor influencia dentro y a través de sus alianzas tradicionales (Brighi, 2013). Dicho de otra manera, lo que se ha ido manifestando es la diferenciación entre una idea de renacionalización y una de neointernacionalismo (Aliboni y Greco, 1996; Carbone, 2017). En este sentido, no cabe duda de que la innovación más contundente es la proporcionada por Silvio Berlusconi, cuya acción se caracteriza, de hecho, por una redefinición general de las tradicionales directrices de la PEI (Romano, 2006; Testoni, 2011). Entre 2001 y 2011 —excepto el corto paréntesis 2006-2008— Italia se distingue por una mezcla de neonacionalismo, atlantismo y eurorrealismo (Aliboni, 2003; Brighi, 2006), es decir, su pretensión cada vez más explícita de actuar en términos más bilaterales que multilaterales. Esta nueva perspectiva conlleva tres tipos de cambios. Primero, hacer hincapié en la alianza con EE. UU. y la ambición de Roma de jugar un papel de mayor asertividad en el mundo post 2001, empezando, por ejemplo, por el apoyo a la invasión de Irak de 2003. Segundo, diferenciarse del eje franco-alemán a través de un europeísmo menos condescendiente, más crítico sobre todo en relación con las limitaciones presupuestarias de los tratados europeos¹⁶, y, por supuesto, con la incapacidad del entonces primer ministro, Romano Prodi, de negociar un tipo de cambio diferente, más bajo y favorable para las exportaciones manufactureras. Tercero, el intento de convertirse en el *punto de conexión* entre Occidente y Oriente y establecer unas relaciones *especiales* con países como Rusia, Turquía, Israel y Libia, incluso sirviéndose de una controvertida *diplomacia personal* —como ha revelado WikiLeaks (Mora, 2010; 2011)— con Putin, Erdogan, Sharón y Gadafi. En resumen, ¿qué es esto sino el renacimiento de una política de *peso determinante*?

IV. LA POLÍTICA EXTERIOR ITALIANA, 2008-2018

El análisis de la PEI entre 2008 y 2018 tiene que empezar por una pregunta muy específica: ¿qué definición explica mejor la naturaleza de la

¹⁶ De manera muy interesante, Emidio Diodato (2014: 92-103) argumenta que los Tratados de Maastricht representan la «restricción externa» de la PEI de la *segunda república* tal y como el comunismo soviético lo fue por la *primera república*. Otro estudio sobre la redefinición del interés italiano en el marco del proceso de integración europea es el de Fabbrini y Piattoni (2008).

acción internacional italiana, la de una adaptación o la de una revolución? El sentido de esta interrogación no es nada trivial, puesto que una oportuna comprensión de los acontecimientos más recientes nos permite tener y desplegar una visión más correcta tanto sobre sus causas como sus posibles repercusiones. Como he anticipado en la introducción, la idea que aquí se sostiene es que, a pesar de las virulentas tensiones que efectivamente han caracterizado esta década, la PEI no ha evolucionado —por los menos hasta hoy— de manera tan significativa como para hablar de una revolución o una radical transformación. Su curso, por diferente y rompedor que sea, se refleja en la reaparición de tres patrones de comportamiento ya experimentados a lo largo de la historia nacional, es decir, un sentimiento de frustración en relación con sus socios europeos más importantes, la ambición de actuar como Estado bisagra tanto en el escenario europeo como en el tablero mediterráneo, y unas condiciones, aún sin resolver, de debilidad institucional y de inconsistencia psicológica entre el rango y el papel internacional del país. Sin embargo, lo que sí es cierto es que los cambios más manifiestos son los que han afectado la esfera pública, es decir, la producción y la socialización de un nuevo tipo de discurso y de nuevas imágenes. Además, que los partidos con la agenda más rompedora en términos de política exterior no han conseguido gobernar el país —lo harán, de hecho, tras las elecciones del 4 de marzo de 2018—.

La PEI italiana en la XVI y XVII legislatura está marcada por las consecuencias de dos eventos que tienen lugar de manera casi simultánea. Primero, el estallido a principios de 2010 de la crisis de la deuda soberana, que a partir de Grecia provoca un efecto contagio en la eurozona, incluida Italia, cuya prima de riesgo se dispara durante el verano de 2011. En esta ocasión juegan un papel fundamental las crecientes presiones internacionales, tanto políticas como económicas, sobre el Gobierno italiano. Sin embargo, es la acción conjunta del presidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi, y del presidente de la República, Giorgio Napolitano, la que consigue poner un freno a la especulación. El resultado, no sin una dura controversia, es que Berlusconi, ya debilitado por varios tipos de escándalos, se ve obligado a dimitir. La segunda variable exógena es el comienzo, entre diciembre de 2010 y febrero de 2011, de las llamadas *primaveras árabes*. Sin embargo, si en Túnez y en Egipto las protestas consiguen provocar un cambio, en Siria y en Libia los regímenes de Bashar al-Ásad y Gadafi responden con una represión que, en ambos casos, desemboca en conflictos aún abiertos y, al mismo tiempo, desata una crisis humanitaria y migratoria de proporciones masivas¹⁷. En el caso

¹⁷ Según los datos más recientes proporcionados por ACNUR (enero de 2020), en Siria se registran 6,1 millones de desplazados, mientras que los refugiados en otros países

libio, con consecuencias más directas para Italia, es el presidente francés Nicolas Sarkozy, apoyado por el primer ministro británico David Cameron, el que lanza la idea de una operación militar en apoyo de las fuerzas rebeldes para derribar a Gadafi. Un objetivo, sin embargo, que va en contra de los intereses de Italia, la expotencia colonial de Libia, cuyas relaciones bilaterales se caracterizan por un *nuevo curso* debido a la firma en agosto de 2008 de un nuevo tratado de amistad. Finalmente, no obstante las reticencias italianas, la operación militar es autorizada por la ONU y liderada por la OTAN, y finaliza con la muerte del líder libio. Sin embargo, a pesar del éxito militar, la violencia en el país norteafricano no termina, sino que se transforma en una *guerra subsidiaria* entre múltiples bandos y sus respectivos *protectores* internacionales.

Para Italia se trata de un saldo ampliamente negativo: insuficiencia de los instrumentos, impotencia de la acción, remoción de sus propias responsabilidades y, finalmente, frustración hacia un entorno aún más difícil de prever y controlar. Por un lado, la crisis financiera vuelve a poner de manifiesto varios factores de la constante debilidad italiana: su deuda pública, superior al 120 % del PIB, su tasa de crecimiento económico, constantemente entre los más bajos de la zona euro, y una incapacidad estructural de reformarse política y económicamente (Amato, 2011). Sin embargo, en esos años se desarrolla un considerable sentimiento de euroescepticismo, una novedad absoluta para uno de los países tradicionalmente más a favor del proceso de integración, en una espiral de crecientes acusaciones hacia Alemania y su rigor presupuestario. Por otro lado, en Libia Roma no solo debe enfrentarse a una compleja situación de inestabilidad en un país cercano y de fundamental relevancia estratégica, tanto en términos de suministro energético como de control de los flujos migratorios¹⁸, sino que la guerra de 2011 significa una sustancial pérdida de influencia sobre Trípoli, una pieza clave para su red de *relaciones especiales*. Una situación provocada en gran medida por la acción competitiva de París, el rival histórico de Italia en el Mediterráneo, un hecho que vuelve a desatar fuertes sentimientos antifranceses. Una herida diplomática muy parecida a la de mayo de 1881, cuando el Gobierno de Benedetto Cairoli dimite como

son más de 5,5 millones, de los cuales aproximadamente 3,5 millones se encuentran en Turquía. Disponible en: https://eacnur.org/blog/paises-en-guerra-actualmente-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/#.

¹⁸ Según los datos más recientes recopilados por la Fundación ISMU (enero de 2020), entre 2012 y 2019 han desembarcado en Italia, sobre todo a través de la ruta del Mediterráneo central, unas 715 000 personas, la mayor parte entre 2014 y 2016. Disponible en: <https://www.ismu.org/dati-sugli-sbarchi-gennaio-2020/>.

consecuencia de las fuertes protestas que surgen, tanto en el Parlamento como en las calles, después de conocerse la firma del Tratado del Bardo, con el que Francia establece un propio protectorado en Túnez, *robándolo* a Italia.

Los eventos posteriores a 2011, el *annus horribilis* de la PEI, se caracterizan por los intentos de los diferentes Gobiernos italianos¹⁹ de solucionar esa situación de emergencias financiera y migratoria y, a la vez, explotar aquel conjunto de insatisfacción y desencanto en la sociedad para consolidarse en el poder como única alternativa racional para el gobierno del país contra el populismo. Al mismo tiempo, la fundación en septiembre de 2009 del M5E —la única fuerza política auténticamente populista en el escenario europeo—, un discurso cada vez más radical, antieuropeo y xenófobo de los medios de Berlusconi, y la elección en diciembre de 2013 de Matteo Salvini como secretario federal de la Liga Norte— ahora simplemente Liga debido al giro lepenista y soberanista del partido— contribuyen al aumento de la polarización de la opinión pública y, por lo tanto, a una acentuación de las tradicionales inconsistencias de la PEI, tanto en términos de visión estratégica como de efectividad de sus herramientas. Sin embargo, los patrones más típicos del populismo —es decir, la sustitución de la dialéctica política con una acusación *tout court* de las elites, un estilo de liderazgo plebiscitario y el uso sin filtros de los medios— llegan también a la política exterior. De hecho, uno de los rasgos principales de la mezcla tóxica entre populismo y acción diplomática es la pérdida gradual de una visión estratégica propiamente dicha y, al revés, una atención cada vez mayor para el fortalecimiento de un discurso político interno. De esta manera, la política exterior se convierte en una herramienta de propaganda electoral. Una idea que, a través del liderazgo exuberante y rompedor de Matteo Renzi, llega también en el lado progresista de la política (exterior) italiana (Coticchia y Davidson, 2019).

Las dinámicas que se acaban de mencionar aparecen aún más claramente en el análisis de las tres *esferas geopolíticas* que forjan los ejes de la PEI: la esfera atlántica, la europea y la del Mediterráneo amplio (Santoro, 1991: 29-30). En las décadas de la *primera república*, como ya se ha dicho, la unión de atlantismo y europeísmo representa, de manera incontrovertible, la prioridad de la PEI, mientras que el flanco sur es imaginado como una *válvula de alivio* de su agenda internacional, donde Italia puede tener un comportamiento más autónomo, aunque bajo la constante supervisión de EE. UU. Sin embargo, en los

¹⁹ En la década 2008-2018 se alternan cinco Gobiernos presididos por cinco diferentes primeros ministros: Silvio Berlusconi (2008-2011), Mario Monti (2011-2013), Enrico Letta (2013-2014), Matteo Renzi (2014-2016) y Paolo Gentiloni (2016-2018).

últimos años queda claro que «cada vez más los específicos intereses nacionales italianos no son automáticamente compatibles o conciliables con los de nuestros principales aliados, ya sean Estados Unidos o los países europeos» (Isernia y Longo, 2019: 37-38). En el primer caso, lo de EE. UU., las relaciones siguen en el marco de una fuerte amistad y una estrecha colaboración, tanto a nivel bilateral como multilateral. Las cuestiones de seguridad son, desde luego, las principales. En Italia siguen funcionando seis instalaciones militares estadounidenses, con un total de aproximadamente 12 000 unidades. Además, la base de la Sexta Flota se encuentra en Nápoles, donde también hay uno de los mandos estratégicos de la OTAN. No obstante, en términos más políticos, el papel de EE. UU. para Italia se podría decir que es de influencia residual. Tras el marcado americanismo de Berlusconi, aunque formal y circunstancial, los Gobiernos de centro-izquierda han privilegiado más el aspecto europeo que el transatlántico de su política exterior, limitando la colaboración a las misiones para el mantenimiento de la paz, como por ejemplo en Afganistán. Italia, de hecho, a pesar de ser la sexta economía de OTAN, es el séptimo peor contribuyente de la Alianza en términos proporcionales, con tan solo el 1,22 % de su PIB en gastos de defensa²⁰. Al mismo tiempo, también Italia tiene un papel menos relevante para la política exterior de Washington, un hecho debido en gran medida al giro asiático inaugurado por la Administración Obama y confirmado por el actual presidente Trump, aunque con matices diferentes, a menudo con una mayor idiosincrasia, como en el caso de los aranceles comerciales o del conflicto en Libia.

En segundo lugar, la esfera europea. En este contexto, como ya se ha dicho en las páginas anteriores, la postura de los Gobiernos italianos —una actitud iniciada por Berlusconi, pero continuada por los siguientes primeros ministros— ha sido de eurorrealismo, es decir, una voluntad de seguir participando en el proyecto de integración, pero desde una perspectiva menos pasiva, sobre todo en temas de unión monetaria. De hecho, no es casual que en la década 2008-2018 el debate público italiano va asumiendo connotaciones de creciente desencanto en relación con la UE, en particular después del referéndum británico de junio de 2016 sobre el *brexít*. En estos últimos años en Italia se empieza a hablar de *italéxit*, es decir, de la posibilidad de seguir el ejemplo británico y salir de la UE. Para más inri, en una encuesta del *Eurobarómetro* de octubre de 2018 Italia demuestra ser el país menos europeísta, ya que solo el 44 % de los ciudadanos votaría, si pudiera, a favor de permanecer

²⁰ Las estadísticas sobre el gasto militar de los países de la OTAN son consultables en la página web de la Alianza. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_f2014/assets/pdf/pdf_2019_06/20190625_PR2019-069-EN.pdf.

en la UE, a pesar de una nueva confianza de los ciudadanos europeos en las instituciones de Bruselas (European Parliament, 2018).

El otro elemento fundamental de la PEI en relación con Europa ha sido la gestión compleja y por muchos aspectos decepcionante, tanto en el lado italiano como en el europeo, del fenómeno de la migración. También en este contexto, la PEI sufre varios procesos de diferenciación, concretamente entre los varios Gobiernos, entre los sectores conservadores y los progresistas de la opinión pública nacional y, finalmente, entre Italia y Europa. En primer lugar, hay que hacer hincapié en las diferencias evidentes que existen entre izquierda y derecha, tanto a nivel social como político: si la primera adopta una perspectiva de naturaleza más humanitaria, la segunda se caracteriza para una marcada actitud de poner en marcha un proceso de puesta en seguridad (*securitization*), algo que resulta más fácil desde las bancadas de la oposición parlamentaria, como para la Liga de Salvini y el M5E. De hecho, la política migratoria de los Gobiernos de Letta, Renzi y Gentiloni —los tres formados por una *gran coalición* entre el Partido Democrático (PD) de centro-izquierda y varias fuerzas de colocación centrista— se caracterizan por un «giro a U» que será una de las razones principales de la derrota electoral del 4 de marzo de 2018. En concreto, Italia pasa de una «política permisiva» a una «política de rechazo» de los migrantes (Attinà, 2019: 200), tanto por la incapacidad del Estado de organizar un sistema apropiado de acogida como por la gran falta de solidaridad de los otros países para una *europaización* de la crisis, como bien se refleja en la evolución, muy ineficiente, de las diferentes misiones navales de control y rescate en el Mediterráneo central²¹.

La tercera esfera geopolítica de la PEI, la del Mediterráneo amplio, es la que en esa década se ha convertido en la más relevante para observar la evolución de sus intereses y su estilo diplomático. En este contexto, tres son los temas de mayor importancia: el conflicto en Libia, las sanciones contra Rusia y las misiones internacionales para el mantenimiento de la paz. En los primeros dos casos, Libia y Rusia, el nuevo —y a la vez antiguo— patrón de comportamiento de Italia destaca con mucha claridad: una desconexión entre ambiciones (muchas) y resultados (escasos), cuyas raíces se encuentran tanto en la inconsistencia entre los objetivos, las herramientas y la cultura estratégica de la PEI como en la persistente falta de credibilidad de su proyección internacional, esta última causada, entre varios factores, por una constante debilidad institucional y una creciente polarización social. En Libia, desde el estallido de la llamada *segunda guerra civil libia* en 2014, Italia mantiene una posición coherente en defensa de las principales decisiones tomadas por la comunidad

²¹ Sobre la relación entre el fenómeno migratorio y la PEI, véanse los trabajos de Ceccorulli (2013), Panebianco (2016) y Attinà (2017).

internacional para lograr una solución política compartida y duradera a partir de la creación de un Gobierno de acuerdo nacional, cuyo fundamento jurídico se encuentra en la Resolución 2259 del Consejo de Seguridad de la ONU de diciembre de 2015. Sin embargo, Roma vive una situación de marginalización (Giampaolo, 2020), una frustración amplificada por el fracaso de la Conferencia de Palermo —noviembre de 2018—, quizás el mejor intento de Italia de conseguir un reconocido papel de negociador entre los beligerantes y sus patrocinadores. ¿Por qué este fiasco? Las explicaciones, desafortunadamente, son siempre las mismas: una debilidad negociadora que se remonta a la falta de una visión compartida del interés nacional; la infrutilización del instrumento militar, especialmente para contrastar la creciente asertividad de Rusia y Turquía; las persistentes ambigüedades de Francia y EE. UU; y, según Vittorio Emanuele Parsi (2019), el doble error del Gobierno de coalición entre Liga y M5E posterior a las elecciones de 2018, es decir, la pérdida de credibilidad por el acercamiento de Italia a los países del grupo de Visegrado y la reducción de Salvini de los asuntos libios a una exclusiva puesta en seguridad del fenómeno de la inmigración, un hecho que ha relegado a un segundo plano las cuestiones humanitarias, los intereses energéticos, la estabilización del país y la lucha contra el terrorismo islamista. También en relación a la Rusia de Putin, la PEI se desarrolla a menudo de forma inconsistente, alternando la necesidad de mantener las sanciones decididas por la comunidad internacional como consecuencia de la anexión de Crimea, una *realpolitik* bien fundada sobre la necesidad de conservar y desarrollar las relaciones de interdependencia económica y energética entre los dos países, y una peligrosa fascinación por el liderazgo de Vladimir Putin —especialmente por los líderes del centro-derecha italiano, primero Berlusconi y a continuación Salvini— y su estrategia de financiación de partidos euroescépticos (Abellán, 2016).

Por último, el debate sobre el objetivo estratégico de las misiones internacionales de paz pone de manifiesto, aún de manera opuesta, el perdurar de una cultura estratégica inmadura, en gran medida refractaria no ya al uso de la fuerza, sino más bien a una reflexión consciente sobre las finalidades y la influencia negociadora del instrumento militar. De hecho, la ciencia política italiana está descubriendo el tema de las misiones militares, que ya no son de dominio exclusivo de los estudios estratégicos (Attinà, 2009; Ignazi, Giacomello y Coticchia, 2012; Coticchia, 2015; Carati y Locatelli, 2017; Ceccorulli y Coticchia, 2017). Sin embargo, lo que queda claro es, una vez más, la incapacidad de las elites políticas de reformar el sector de la defensa, modernizándolo y fortaleciéndolo. En este sentido se expresa el Libro Blanco de la Defensa de 2015, el cuarto de la historia italiana, en el que se delinearán las principales pautas para la innovación de las Fuerzas Armadas italianas, aunque su proceso de aprobación sigue inacabado y con un desinterés prácticamente total por parte de la opinión pública.

V. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha tratado de articular una clave teórica para describir y explicar la evolución de PEI en el periodo posterior a la *discesa in campo* de Silvio Berlusconi en 1994 y, en particular, en la década 2008-2018, la del auge populista y soberanista. Como ya se ha dicho, la tesis que se ha defendido es la de la continuidad de unos rasgos tradicionales pese a un proceso de radicales transformaciones, nacionales e internacionales. En concreto, el redescubrimiento del concepto de interés nacional y, con esto, la ambición de volver a una política de *peso determinante* tanto en Europa como en el tablero mediterráneo. Sin embargo, la permanencia de unas condiciones, aún sin resolver, de debilidad institucional, de inconsistencia entre los objetivos y los instrumentos, y de incoherencia entre el rango y el papel internacional del país están determinando una consecuencia potencialmente aún peor: la PEI en la década 2008-2018 no ha reducido, sino ampliado sus características de insuficiencia y volatilidad, lo que amplifica su ineficacia estructural.

La afirmación de que Italia sigue siendo «el hombre enfermo» de Europa (Isernia, 2017) es correcta. El sistema político italiano, a pesar de un inicial espíritu *bipartisan* en las principales pautas de acción en los años noventa del siglo xx, sigue polarizándose, también en relación con la definición de interés nacional. La opinión pública sigue revelando unos patrones de *aprendizaje* de lo internacional que se pueden calificar como negativos: inquietud, desorientación y frustración, pero también esperanza y demanda de cambio (LAPS-IAI, 2019). Las elites, tanto a la izquierda como a la derecha, siguen desarrollando un *estrabismo* casi congénito en el ADN de la cultura estratégica italiana, es decir, una brecha entre las expectativas y los instrumentos de la PEI que, en la mayoría de los casos, es la causa de una lectura incorrecta de la realidad. Y finalmente una incapacidad estructural, de largo plazo, de ampliar y modernizar la máquina, el *hardware* de la PEI. La persistencia de estas debilidades ya no representa una fuerza negociadora, como en los tiempos del anticomunismo, sino la certeza de que Italia es condenada a una irrelevancia y a unos sentimientos de frustración aún más grandes, es decir, cada vez más difíciles de resolver.

BIBLIOGRAFÍA

- Abellán, L. (2016). La financiación rusa de partidos políticos europeos inquieta a la UE. *El País*, 19-10-2016. Disponible en: <https://bit.ly/2ACHaeR>.
- Aliboni, R. (2003). Neo-Nationalism and Neo-Atlanticism in Italian Foreign Policy. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 38 (1), 81-90. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03932720308457015>.

- y Greco, E. (1996). Foreign Policy Re-Nationalization and Internationalism in the Italian Debate. *International Affairs*, 72 (1), 43-51. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2624748>.
- Amato, R. (2011). Marcegaglia: «L'Italia ha perso dieci anni, per la crescita serve una politica autorevole». *La Repubblica*, 26-5-2011. Disponible en: <https://bit.ly/3fyQEqb>.
- Andreatta, F. (2001). Italy at a Crossroads: The Foreign Policy of a Medium Power after the End of Bipolarity. *Deadalus*, 130 (2), 45-65.
- Attinà, F. (2009). *La scelta del multilateralismo. L'Italia e le operazioni di pace*. Milán: Giuffrè.
- (2017). Oltre il migration compact. La gestione italiana della crisi migratoria. En A. Colombo y P. Magri (eds.). *L'età dell'incertezza. Scenari globali e l'Italia* (pp. 159-170). Milán: Epoké.
- (2019). L'Italia e la crisi migratoria dell'Europa. En P. Isernia y F. Longo (eds.). *La politica estera italiana nel nuovo millennio* (pp. 181-202). Bolonia: Il Mulino.
- Biorcio, R. (2015). *Il populismo nella politica italiana. Da Bossi a Berlusconi, da Grillo a Renzi*. Milán: Mimesis.
- Bonanate, L. (ed.) (1990). *Studi internazionali*. Torino: Fondazione Agnelli.
- Bosworth, R. y Romano, S. (1991). *La politica estera italiana. 1860-1985*. Bologna: Il Mulino.
- Brighi, E. (2006). One Man Alone? A Longue Durée Approach to Italy's Foreign Policy under Berlusconi. *Government and Opposition*, 41 (2), 278-297. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2006.00179.x>.
- (2013). *Foreign Policy, Domestic Politics and International Relations. The Case of Italy*. London: Routledge.
- Campus, D. (2006). *L'antipolitica al governo. De Gaulle, Reagan, Berlusconi*. Bolonia: Il Mulino.
- Carati, A. y Locatelli, A. (2017). Cui Prodest? Italy's Questionable Involvement in Multilateral Military Operations Amid Ethical Concerns and National Interest. *International Peace-keeping*, 24 (1), 86-107. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13533312.2016.1229127>.
- Carlsnaes, W. (2013). Foreign Policy. En W. Carlsnaes et al. (eds.). *Handbook of International Relations* (pp. 298-325). Los Ángeles: Sage. Disponible en: <https://doi.org/10.4135/9781446247587.n12>.
- Carbone, M. (ed.) (2017). *Italy in the Post-Cold War Order. Adaptation, Bipartisanship, Visibility*. Lanham: Lexington Books.
- Carocci, G. (1969). *La politica estera dell'Italia fascista*. Bari: Laterza.
- Ceccorulli, M. (2013). Le migrazioni internazionali e le nuove minacce alla sicurezza. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 79-100.
- y Coticchia, F. (2017). Stick to the Plan? Culture, Interests, Multidimensional Threats, and Italian Defense Policy. *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 47 (2), 183-203. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/ipo.2017.4>.
- Chabod, F. (1976). *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*. Roma: Laterza.
- Cladi, L. y Webber, M. (2011). Italian Foreign Policy in the Post-Cold War Period: A Neoclassical Realist Approach. *European Security*, 20 (2), 205-219. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09662839.2011.565052>.

- Coralluzzo, W. (2000). *La politica estera dell'Italia Repubblicana (1946-1992). Modello di analisi e studio dei casi*. Milán: Franco Angeli.
- Coticchia, F. (2015). Effective Strategic Narratives? Italian Public Opinion and Military Operations in Iraq, Libya, and Lebanon. *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 45 (1), 53-78. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/ipo.2015.1>.
- y Davidson, J.W. (2019). *Italian Foreign Policy During Matteo Renzi's Government. A Domestically Focused Outlier and the World*. Lanham: Lexington Books.
- Croci, O. (2002). The Second Berlusconi Government and Italian Foreign Policy. *International Spectator*, 37 (2), 89-101. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03932720208456978>.
- D'Auria, C. (2015). La política exterior fascista del peso determinante durante el cargo como ministro de Dino Grandi. *Reflexiones*, 94 (1), 169-183. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5167745>.
- Del Palacio Martín, J. (2017). El populismo en Italia: el berlusconismo y su legado. En A. Rivero Rodríguez et al. (eds.). *Geografía del populismo. Un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump* (pp. 234-247). Madrid: Tecnos.
- Diodato, E. (2014). *Il vincolo esterno. Le ragioni della debolezza italiana*. Milán: Mimesis.
- (2015). L'altra transizione. La política estera italiana in una stagione di dubbi. *Rivista di Politica*, 2, 135-153.
- European Parliament (2018). Parliamenter 2018: Taking Up the Challenge. *Eurobarometer Survey 90.1 of the European Parliament*. Disponible en: <https://bit.ly/2YSDspA>.
- Fabbrini, S. y Piattoni, S. (eds.) (2008). *Italy in the European Union: Redefining National Interest in a Compound Polity*. London: Lowman and Littlefield.
- Ferraris, L. V. (ed.) (1996). *Manuale della politica estera italiana, 1947-1993*. Roma: Laterza.
- Galli della Loggia, E. (1996). *Morte della patria*. Roma: Laterza.
- Giacomello, G. y Verbeek, B. (2011). *Foreign Policy in the Twenty-First Century: The New Assertiveness of an Aspiring Middle Power*. Lanham: Lexington Books.
- Giampaolo, M. (2020). How Italy was marginalised in Libya. *European Council on Foreign Relations*, 17-1-2020. Disponible en: <https://bit.ly/2YPdmn0>.
- Hudson, V. M. (2005). Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, 1 (1), 1-30. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x>.
- (2007). *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Ignazi, P. (2014). *Vent'anni dopo. La parabola del berlusconismo*. Bologna: Il Mulino.
- , Giacomello y Coticchia G., Coticchia, F. (2012). *Italy's Military Operations Abroad: Just Don't Call It War!* Basingstoke: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230368286>.
- Ilari, V. (1994). *Storia militare della Prima Repubblica, 1943-1993*. Ancona: Nuove Ricerche.
- Incisa di Camerana, L. (1996). *La vittoria dell'Italia nella terza guerra mondiale*. Bari: Laterza.
- Isernia, P. (1996). Bandiera e risorse. La política estera italiana negli anni '80. En M. Cotta y P. Isernia. *Il gigante dai piedi d'argilla. La crisi del regime partitocratico in Italia* (pp. 137-186). Bologna: Il Mulino

- (2017). Italia malato d'Europa: quattro ragioni per cui è forse vero. *AffarInternazionali*, 2-11-2017. Disponible en: <https://bit.ly/2ACHABX>.
- y Longo, F. (2017). The Italian Foreign Policy: Challenges and Continuities. *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 47 (2), 107-124. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/ipo.2017.9>.
- y Longo, F. (eds.) (2019). *La politica estera italiana nel nuovo millennio*. Bologna: Il Mulino.
- Jervis, R. (1976). *Perceptions and Misperceptions in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- LAPS-IAI (2019). *Gli italiani e la politica estera*. 3-5-2019. Disponible en: <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/gli-italiani-e-la-politica-estera-2019>.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Mammarella, G. y Cacace, P. (2010). *La politica estera dell'Italia. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*. Roma: Laterza.
- Marchi Balossi-Restrelli, L., Whitman, R. y Edwards, G. (eds.) (2015). *Italy's Foreign Policy in the 21st Century: A Contested Nature?* London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315745299>.
- Missiroli, A. (2007). Italy's Security and Defense Policy: Between EU and US, or just Prodi and Berlusconi? *Journal of Southern Europe and the Balkans Online*, 9 (2), 149-168. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14613190701414483>.
- Molinari, M. (2000). *L'interesse nazionale. Dieci storie dell'Italia nel mondo*. Roma: Laterza.
- Mora, M. (2010). Putin-Berlusconi, una pareja unida por estilo e intereses. *El País*, 3-12-2010. Disponible en: <https://bit.ly/3eiePsI>.
- (2011). Italia teme que el caos paralice sus prósperos negocios bilaterales. *El País*, 22-2-2011. Disponible en: <https://bit.ly/2BfTHVw>.
- Orsina, G. (2013). *Il berlusconismo nella storia d'Italia*. Venecia: Marsilio.
- Panebianco, A. (1997). *Guerrieri democratici. Le democrazie e la politica di potenza*. Bologna: Il Mulino.
- Panebianco, S. (ed.) (2016). *Sulle onde del Mediterraneo. Cambiamenti globali e risposte migratorie*. Milán: Egea.
- Parsi, V. E. (2019). Le relazioni internazionali di un Paese senza linea. *Rivista Il Mulino*, 3, 373-380. Disponible en: <https://bit.ly/3dfAYqh>.
- Pasquino, G. (1974). Pesí internazionalí e contrappesí nazionalí. En F. L. Cavazza y S. R. Graubard (eds.). *Il caso italiano* (pp. 136-182). Milano: Garzanti.
- (1977). Le «Relazioni internazionalí» in un paese senza politica estera. En AA.VV. *L'insegnamento e la teoria delle relazioni internazionalí negli Stati Uniti e in Italia* (pp. 27-40). Bologna: CLUE.
- Pavone, C. (1991). *Una guerra civile. Saggio storico sulla moralità della Resistenza*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42 (3), 427-460. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>.

- Ripsman, N. M., Taliaferro, J. W. y Lobell, S. E. (2016). *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. New York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199899234.001.0001>.
- Romano, S. (2006). Berlusconi's Foreign Policy: Inverting Traditional Priorities. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 41 (2), 101-107. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03932720608459419>.
- Rosa, P. (2012). *Tra pacifismo e realpolitik. Cultura strategica e politica estera in Italia*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51 (1), 144-172. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0043887100007814>.
- Rosenau, J. N. (1966). Pre-theories and Theories of Foreign Policy. En R. B. Farrell (ed.). *Approaches to Comparative and International Politics*. Evanston: Northwestern University Press.
- Rusconi, G. E. (1993). *Se cessiamo di essere una nazione*. Bologna: Il Mulino.
- Salvadori, M. L. (2001). *La sinistra nella storia italiana*. Roma: Laterza.
- Santoro, C. M. (1991). *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unità ad oggi*. Bologna: Il Mulino.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tarchi, M. (2018). *Italia populista. Dal qualunque a Beppe Grillo*. Bologna: Il Mulino.
- Testoni, M. (2011). La politica estera di Berlusconi. *Difesa e Interesse Nazionale*, 19-4-2011. Disponible en: <http://www.interessenazionale.it/wordpress/?p=252>.
- Walston, J. (2007). Italian Foreign Policy in the «Second Republic»: Changes of Form and Substances. *Modern Italy*, 12 (1), 91-104. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13532940601134916>.