

AMÉRICA LATINA EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE ITALIA

*Hugo Fazio Vengoa**

Una de las mayores dificultades que enfrenta el investigador a la hora de estudiar, en general, la política exterior italiana y, en particular, las relaciones con los países latinoamericanos consiste en establecer la perspectiva de análisis que le debe servir de fundamento. Si uno trabaja sobre España y América Latina, el eje de la problemática puede articularse en torno a la temática del impacto de la transición de un régimen autoritario a uno democrático en la definición de la política internacional y latinoamericana del país ibérico y de la influencia que la inauguración de un ámbito multilateral, otrora inexistente, tuvo en la reformulación de las relaciones externas de este país. De esos factores se desprenden los distintos ejes en torno a los cuales gravitan las variadas dimensiones de las relaciones con América Latina.

Si uno se propone analizar las relaciones de Francia con América Latina, esto tampoco supone un mayor problema. El peso que tiene el Estado en la determinación y ejecución de la política exterior y la pretensión universalizante que las élites políticas y económicas le han querido asignar a su país en el ámbito internacional, permite inscribir el análisis en una perspectiva que conjuga elementos de las teorías realista, neorrealista y de la interde-

pendencia, por cuanto el hilo conductor que permite comprender la lógica de su actuación externa es el deseo compartido de hacer de Francia un engranaje importante de la dinámica del sistema internacional. De ahí que las relaciones con América Latina carezcan de un perfil particular y se inscriban en ese proyecto de acción global. De esta realidad, también se desprende la búsqueda perenne de equilibrio entre intensificar relaciones a nivel político y fortalecer los vínculos en el plano económico.

Ninguna de estas dos perspectivas puede aplicarse al caso italiano. De una parte, porque sería injusto dudar de las credenciales democráticas de este país durante toda la historia posterior a la Segunda Guerra Mundial. De la otra, porque si bien los sucesivos gobiernos italianos han emprendido ingentes esfuerzos para convertir al país en un elemento más del sistema internacional a través de su adhesión a la OTAN, la CEE/UE y sus privilegiadas relaciones con Estados Unidos, éste es un factor que sólo parcialmente nos explica su comportamiento internacional, porque, a diferencia de París, Roma no ha manifestado en estos años una aspiración de ser un actor sustantivo del sistema internacional. En este sentido, resulta muy di-

* Profesor del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Nacional y del Departamento de Historia de la Universidad de los Andes.

ficil precisar los ejes de su política exterior en estos esquemas multilaterales, por cuanto, en general, Italia ha tendido a asumir un papel secundario y no primario en la definición de los mismos. Pero debemos igualmente reconocer que esto es también una forma de expresar su política exterior; pero el problema que se nos presenta es la dificultad a la hora de precisar cuál es el lugar que en ésta ocupan los países latinoamericanos.

Algunos estudiosos han sugerido que las orientaciones fundamentales de la política exterior italiana deben interpretarse a partir de la dinámica de la vida política interna. Norman Kogan, al respecto, señala:

El principal objetivo de la política exterior italiana es proteger la estructura política interna de los peligros internos¹.

En este sentido, para un país como Italia la dimensión externa del accionar de su Estado no constituiría un campo diferenciado de la política doméstica. En esta perspectiva, sería difícil encontrar otro país para el cual sean más válidas las palabras pronunciadas en una conferencia el 9 de julio de 1981, por el ministro de Asuntos Exteriores francés, Claude Cheysson:

No hay asuntos extranjeros. Hay una traducción exterior de las políticas interiores y hay una capacidad de expansión hacia el exterior de lo que representan las prioridades internas.

Sin embargo, la validez de esta aseveración que alude básicamente a los gran-

des lineamientos de la política exterior no nos debe llevar a la falsa creencia de que como la dinámica política doméstica determina la política exterior, el sistema de partidos y las reiterativas conmociones que sacuden la vida política interna alteran el accionar externo de Italia. En general, puede observarse que en torno a los temas de política exterior se han creado grandes consensos entre las principales organizaciones políticas y con independencia de quien se encuentre en el poder, la Democracia Cristiana, los socialistas, *Forza Italia* o el *Olivo*, no se alteran los principios básicos que orientan su comportamiento.

De otra parte, no se puede pasar por alto el destacado profesionalismo de su cuerpo diplomático que ha sabido mantener el perfil del accionar externo en momentos en que grandes conmociones públicas (el tránsito de la primera a la segunda República, la lucha contra la mafia y la corrupción, etc.) han transformado completamente el escenario político interno. En este mismo sentido, ha desempeñado un papel muy relevante la importancia que Italia le ha asignado durante todo el período de posguerra a su participación en las diferentes organizaciones multilaterales, lo que ha creado un marco coherente de desenvolvimiento de su política exterior.

Nuestra política exterior -señalaba hace algunos meses el canciller Lamberto Dini- ha sido un factor de continuidad en un contexto de discontinuidad institucional. Éste fue el resultado de que nuestra política exterior estaba anclada en una

1 Norman Kogan, *Storia politica dell' Italia repubblicana*, Bari: Laterza, 1982.

serie de organizaciones multilaterales que permitían pasar coherentemente de la primera a la segunda república².

Es decir, la política exterior, no obstante el hecho de ser el producto de determinados compromisos internos, ha tenido una vida propia paralela a la dinámica interna. Pero, como lo recuerda Norman Kogan, no sólo la política internacional es una proyección de la política interna, sino que también se ha convertido en una pieza que ha ayudado enormemente a modelar y darle solidez al escenario político interno. En este sentido, no podemos olvidar que Italia ha sido uno de los países que de modo más claro interiorizó la bipolaridad durante la Guerra Fría y convirtió el escenario internacional en un mecanismo de equilibrio en su política interna. Para Italia, al igual que ocurriera, pero de una manera más aguda en la antigua Yugoslavia, la Guerra Fría fue mucho más que un simple equilibrio a nivel regional y mundial. Tuvo implicaciones domésticas en la medida en que creó un contrapeso político en el país entre las fuerzas proclives a la conservación del sistema y otras interesadas en su superación. La interpenetración entre vida internacional y política interna ayuda, por su parte, a explicar el porqué de los altos niveles de consenso alcanzados en materia de política exterior.

En síntesis, puede sostenerse que en Italia la política exterior no solamente es un producto de la dinámica política interna, sino que también es una dimensión de las actividades públicas y privadas ita-

lianas que ha contribuido a mantener los equilibrios internos y garantizar, de esa manera, un determinado consenso político. Por lo tanto, éste es un caso evidente en el cual la política exterior es un asunto, que la literatura de las relaciones internacionales ha definido como interméstico. Aquí se encierra, sin embargo, una gran paradoja: ha sido precisamente este papel determinante en la conformación y reproducción de los escenarios políticos lo que ha conducido a que la política exterior desempeñe un papel secundario en el quehacer cotidiano de los italianos. Y ésta es la principal dificultad para definir el lugar de América Latina en su política internacional.

EL BAJO PERFIL DE LA POLÍTICA EXTERIOR ITALIANA

Cada vez que el mundo es sacudido por una crisis internacional que amenaza la seguridad a nivel regional o mundial, como los casos de Somalia, los innumerables conflictos del Medio Oriente, la antigua Yugoslavia, etc., prestamente la opinión pública internacional se entera de la posición que asumen los Estados más influyentes y de las acciones que éstos emprenden a nivel bilateral o multilateral para intentar resolver, contener o concluir con esa situación de crisis. Lo mismo sucede en otros planos: es incuestionable la capacidad de incidencia que tienen los grandes Estados en la configuración de las relaciones económicas y financieras a nivel mundial. Siempre que se habla de ello, es común referirse a Estados Unidos, Alemania, Francia, el Reino Unido, Japón y eventualmente a Rusia y China. Italia,

2 Lamberto Dini, "The Role of Italian Foreign Policy", alocución pronunciada en la ceremonia de apertura de la Escuela de Administración Pública, Florencia, 8 de marzo de 1999. Archivo del Ministerio de Asuntos Externos.

no obstante ser una de las economías más grandes del planeta, por regla general, permanece ausente. Incluso en relación con países de interés político primordial para Italia, como la antigua Yugoslavia, se observa que en el Grupo de Contacto, creado con el propósito de buscar alternativas de solución a la crisis, Italia fue marginada y no se contó con su participación, no obstante el hecho que de sus bases salieron los aviones de la OTAN, fue evidente su claro compromiso con el envío de soldados a las zonas de conflicto y quedó patente su preocupación con las innumerables iniciativas que planteó con el propósito de contribuir a la solución de la misma. Esta parcial ausencia, a veces, crea la impresión de que Roma carece de política exterior o de que su accionar externo es muy limitado.

A título comparativo puede sostenerse que mientras Francia tensiona al máximo su accionar exterior con el propósito de desempeñar un papel internacional acorde con sus expectativas, Italia es un país que posee una serie de grandes atributos que podrían aumentar su papel en la vida internacional, pero sus acciones no están a la altura de estas condiciones. Recordemos que es la quinta economía mundial, hace parte del selecto G-7, en cinco ocasiones ha sido miembro del Consejo de Seguridad de la ONU, es uno de los principales contribuidores financieros de las Naciones Unidas y constantemente colabora con el envío de soldados a zonas o países en conflicto, integrando las fuerzas multinacionales, hace parte de tres sistemas de seguridad europea y atlántica -la OTAN, la UEO y la OSCE-, es miembro del

Consejo de Europa, ha sido uno de los países fundadores de la CECA, la Euratom, y de la CEE/UE y posee una envidiable posición geográfica que la convierte en un punto de intersección entre Europa occidental, la Europa centro-oriental, el Norte de África y el Medio Oriente.

Al igual que ocurre con la política internacional de la Unión Europea³, aquí también observamos la existencia de una brecha entre las condiciones y las expectativas, con la única diferencia de que Italia posee una serie de factores que podrían convertirla en un país de incidencia en el escenario internacional, pero como no expresa un propósito de ser más incisivo en los asuntos mundiales, no despierta en los demás países expectativas acordes con estas condiciones.

En general, se observa que, no obstante estas cualidades, la política exterior italiana se caracteriza por un bajo perfil, incluso cuando la comparamos con otras potencias medias menos dotadas como España. Varios factores, muchos de los cuales hunden sus raíces en la historia contemporánea de Italia, ayudan a entender esta situación.

Una explicación podemos encontrarla en las tendencias de larga duración que han incidido en la historia italiana. La conminación de la "larga duración" es aquella que determina con profundidad las grandes orientaciones de la política extranjera. La explicación de esta postura la encontramos en la misma historia, en la manera como se perciben a sí mismos y también como interpretan a los otros, en

3 Véase Hugo Fazio Vengoa, *La política internacional de la integración europea*, Santa Fe de Bogotá, 1998.

el lugar que Italia ha desempeñado en la vida internacional en los últimos ciento treinta años, en el papel de las ideologías y en los sistemas de valores que comparten las élites y las grandes corrientes de la opinión pública⁴.

Tres de estos factores han ayudado a modelar la manera como Italia ha asumido su inserción en la vida internacional. De una parte, conviene recordar que desde la constitución del Estado italiano en 1871, la política exterior se desarrolló a la sombra de otras potencias europeas, sobre todo de Francia, Gran Bretaña y Alemania. El recién construido reino de Italia necesitaba alianzas internacionales para favorecer su frágil equilibrio interno. Esto llevó a que después de la unificación, la política exterior italiana no fuera otra cosa que "un simple y modesto apéndice de la política francesa de Napoleón III⁵". Esta orientación pro francesa y posteriormente pro germana encontraba en parte su razón de ser en la economía: el Norte, la región más desarrollada e influyente, estaba más integrado a Europa que a la península. En los momentos en que se produjo la unificación, menos del 20% del comercio se realizaba dentro del espacio italiano.

De otra parte, el proceso mismo de unificación encierra la clave del irresuelto problema nacional en Italia: la desunión entre el Estado y la nación. El hecho de que este proceso se realizara por la fuerza y consistiera en la imposición del modelo del Estado piamontés permitió, como lo anunciara el mismo Cavour, cons-

truir Italia pero no a los italianos. Incluso las élites dirigentes carecían de proyecto propio y no estaban unificadas en torno a un modelo de país. Entre 1870 y 1915, la élite política italiana se dividió en torno a los referentes de la experiencia alemana y francesa. Los primeros veían en la experiencia de Bismarck una excelente oportunidad para construir un Estado unitario, mientras que los segundos se inclinaban por el carácter libertario del país galo, y anhelaban su sistema político y administrativo. Estas eternas disputas que atravesaron la política, la economía e inclusive las artes, paralizaron cualquier esfuerzo de dotar de contenido a la política nacional italiana. Es decir, el carácter tardío de la unificación, a lo que se suma la inexistencia de un proyecto pensado en el país y el insuficiente sentimiento de unidad nacional condujeron a que desde sus inicios la política extranjera ocupara un lugar relativamente marginal. En general, durante más de cien años, con una sola excepción del período fascista y, en menor medida, durante el período de Posguerra Fría, los sucesivos gobiernos italianos, no han expresado una intención de aumentar su papel internacional.

En tercer lugar, en este bajo perfil intervino la traumática experiencia fascista. La política de Mussolini, en parte, consistía en eliminar estas burguesías cosmopolistas que no solamente habían consentido que la industrialización fuera un proceso impulsado y controlado por extranjeros, sino que además habían optado por modelos que estaban diluyendo su propia cultura.

4 Pierre Milza, "Politique intérieure et politique étrangère". En: Rene Remond (dir.), *Pour une histoire politique*, Paris: Seuil, 1996, p. 322.

5 Paolo Raffone, "L'Italie en marche. Chronique et 'temoignages'", Paris, *Le Monde*, 1998, p. 132.

A partir de este rechazo a lo extranjero, la experiencia fascista se propuso convertir al país en un decisivo actor internacional. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Italia se encontraba entre las potencias derrotadas y, para diferenciarse de la traumática experiencia anterior, la élite política renunció a cualquier tipo de protagonismo internacional y aceptó ocupar una posición secundaria.

Las condiciones sobre las cuales se fundó la política exterior italiana se remontan a finales de la Segunda Guerra Mundial. Italia estaba entre las potencias derrotadas. Con el objetivo de diferenciarse del fascismo, renunció a toda aspiración de gran potencia y aceptó participar, en una posición de inferioridad, en la formación del sistema internacional que surgió del conflicto⁶.

Este sentimiento de culpa que manifestaron millares de italianos en el período de posguerra tuvo también otra consecuencia que consistió en silenciar el sentimiento nacional y refugiarse en el localismo y en el municipalismo, lo que, como lo veremos más adelante, se compatibilizaba plenamente con la dinámica política estructurada a partir del sistema de partidos.

La normalización de la política extranjera en el período de posguerra se realiza a través de la desnacionalización de la misma. Si los intereses nacionales, tal como los había definido el fascismo, habían conducido a una política exterior

expansiva e imperialista que habían llevado al país a convertirse en aliado de la Alemania nazi, las nuevas élites políticas, de derecha, de centro y de izquierda, como manifestación de su rechazo a la traumática experiencia pasada, se inclinaron por ubicar al país en amplias instituciones internacionales, al punto de casi querer destruir la nación a favor de soluciones futuras y generalmente utópicas de tipo universal⁷. Así, mientras para los comunistas, el referente deseado de realización de la política exterior italiana era el internacionalismo proletario, para el centro y la derecha, el país debía ser un miembro activo de organizaciones como la ONU y la Comunidad Europea.

Por esta razón Italia normalizó su posición internacional mediante su adhesión a organizaciones multilaterales, ingreso que realizó no sin ciertas dificultades: sólo en 1955 fue admitida a la ONU, y si hizo parte de la OTAN y de la Comunidad Europea desde sus inicios, en 1949 y 1958 respectivamente, la desconfianza que alimentaban hacia ella los países aliados, la relegaron a una posición periférica. El ser un socio menor en organismos internacionales, le abrió espacios para desarrollar con cierta normalidad sus acciones exteriores, aun cuando éstas en general propendieran a seguir los lineamientos de los países más influyentes.

Aunque poco autónoma y poco original, también el acatamiento a las directivas impartidas por Estados Unidos a través

6 Giampaolo Caocchi Novati, "La política exterior de Italia". En: Manfred Wilhelmy, *La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América Latina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987, p. 126.

7 Carlo Santoro, *La política estera di una media potenza*, Bologna: Il Mulino, 1991.

de la OTAN, o la subordinación al directorio franco-alemán por medio de la CEE, representaban una cierta política⁸.

La desnacionalización y su activa participación en los organismos internacionales, como elementos definitivos externos para su accionar externo, ubican al país en una perspectiva internacional de cooperación, en la que sus intereses nacionales, se confunden con los propósitos de estas organizaciones o de sus Estados más influyentes.

También, el bajo perfil se explica por la dinámica política interna. Desde el momento de la liberación, la Democracia Cristiana se convirtió en un partido hegemónico que condujo a los sucesivos gobiernos hasta entrado los años ochenta y participó en todos ellos hasta las elecciones de marzo de 1994. El Partido Comunista Italiano, muy sólido en la sociedad italiana, quedó relegado a la oposición en la medida en que era un partido antisistema. Esta indiscutida hegemonía democrata cristiana explica en alto grado la debilidad propia del Estado italiano, debido a que buena parte de sus administraciones se definían en relación con las organizaciones políticas. Este factor favoreció el establecimiento de relaciones políticas sobre bases clientelistas más que ideológicas, en el marco de un compromiso interpartidista que permitió a los opositores

participar, de modo indirecto, en la decisión política y en la gestión de los recursos públicos⁹.

Esta división de la población entre la Democracia Cristiana y el Partido Comunista, además, creó una nueva forma de pertenencia que contribuyó a diluir el carácter nacional. El sentimiento de pertenencia a un Estado democrático no se basaba en la conciencia que los ciudadanos tenían de sus derechos o de sus deberes frente a la sociedad, ni tampoco en los valores compartidos, expresados en la Constitución. La identidad nacional y el sentido de ciudadanía no coinciden debido a la pertenencia separada¹⁰. En este plano, conviene señalar que estos partidos disponían de una concepto claro sobre los temas domésticos y, en materia de política exterior, sus propuestas aludían a Europa, Estados Unidos, la Unión Soviética y las relaciones Norte-Sur, pero nunca articularon proyectos económicos o políticos más allá de las fronteras de Europa y, por ejemplo, tendencias que podían tener tanto impacto, como la emigración hacia la Plata, no se desarrollaron dentro de marco ideal alguno¹¹.

En síntesis, en los inicios de estos tres períodos históricos -la creación del Estado italiano, la experiencia fascista y la dinámica de la reconstrucción de posguerra, se observan disímiles propuestas de

8 Giampaolo Calqui Novati, *op. cit.*, p. 124.

9 Jean-Louis Briquet, "La fin de l'anomalie italienne?". En: Ilvo Diamanti y Marc Lazar, *Politique a l'italienne*, París: PUF, 1997, p. 33.

10 Pietro Scoppola, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi de un sistema politico 1945-1966*, Bolonia: Il Mulino, 1997.

11 Aldo Albonico y Gianfausto Rosoli, *Italia y América*, Madrid: Colección Mapire, 1994, p. 188.

realización de la política exterior, en las que dos de ellas tienen en común el hecho de ser estrategias de bajo perfil. En el primero, los intereses nacionales se definieron en función de las alianzas con los países más influyentes del concierto europeo. En el segundo, hubo una intención de definir claramente intereses nacionales propios y se propendió por crear los medios que permitieran la realización de los mismos. Por último, tras la Segunda Guerra Mundial, la clase política italiana desnacionalizó la política internacional mediante la identificación de referentes universalistas que se sobrepone a cualquier veleidad de realizar intereses nacionales propios, proceso que se acompañó del fortalecimiento, en el interior del país, de subculturas territoriales, bajo liderazgo comunista o demócrata cristiano, espacio en el cual los partidos hegemónicos buscaban realizar los intereses materiales de la población y para quienes proponían una identidad colectiva de pertenencia social, política y territorial¹².

Además de estos elementos estructurales propios de la vida política italiana, otras circunstancias completan el panorama del bajo perfil de su política exterior. Para un país, para el cual el medio externo ha desempeñado un papel tan crucial, las sucesivas crisis nacionales e internacionales han afectado de modo amplificado el posicionamiento internacional de la península. Las dificultades que durante más de dos décadas ha experimentado en el plano económico han mermado su capaci-

dad de incidencia en las políticas comunitarias. Igualmente, el errático comportamiento de la lira, una de las monedas tradicionalmente más débiles de la CEE/UE, le ha impedido adoptar mayores responsabilidades en las relaciones financieras internacionales. Las sucesivas crisis de gobierno, aunado al tránsito de la primera a la segunda república, los numerosos escándalos de corrupción, el reciente surgimiento de nuevas organizaciones políticas, la legitimación por parte del gobierno de Berlusconi de la extremista Alianza Nacional, cuyo núcleo está conformado por el Movimiento Social Italiano, el antiguo partido fascista, han complicado el fortalecimiento de relaciones más intensas con otros países. A todo esto finalmente se suma el cambiante entorno internacional, muy sensible particularmente en Europa y en el Mediterráneo, es decir en el principal escenario de acción de la diplomacia política y económica italiana, que ha puesto en primer plano las deficiencias italianas para actuar en el nuevo escenario internacional.

En una situación extremadamente volátil a nivel doméstico e internacional así como en sus relaciones mutuas, Italia corre el riesgo de desempeñar un papel cada vez más marginal¹³.

Por último, el complejo posicionamiento internacional de Italia que obligaba a complicados equilibrios y consensos internos y externos, aunado al hecho de que durante los años álgidos de la Guerra

12 Marc Lazar, "La gauche, la République et la nation". En: Ilvo Diamanti, *et al.*, *Italia, une nation en suspens*, Bruselas: Complexe, 1995.

13 Gianni Bonvici, "Regional reassertion. The dilemmas of Italy". En: Christopher Hill, *The Actors in Europe's foreign Policy*, Londres: Routledge, 1996, p. 92.

Fría Italia vivió un gran *boom* industrial, conocido como el milagro económico italiano, modelo basado en la apertura económica y en el gran crecimiento de las exportaciones, facilitaron un desplazamiento del centro de atención de los temas políticos a los económicos. Parte sustancial de la agenda internacional de Italia gravitó en torno a los temas económicos, en los cuales el dinamismo no se contradecía con el bajo perfil de los temas políticos internacionales.

No es de extrañar que el fin de la Guerra Fría, situación que coincide, sin que sea una casualidad, con el desgaste y la posterior desaparición y/o transformación de sus poderosas organizaciones políticas, haya creado las condiciones para que la vida italiana, así como sus relaciones externas, hayan empezado a entrar en una nueva fase. Los elementos identificatorios internos, tales como la subcultura territorial, no han podido ser retomados por aquellas organizaciones que, como las Ligas Lombardas, también fundamentan su acción a partir de una pretendida identidad territorial. De otra parte, las nuevas corrientes políticas, como *Forza Italia* y el *Olivo*, pretender ser organizaciones no ancladas en lo territorial, sino que se esfuerzan por conquistar su audiencia a nivel nacional.

En un escenario como el actual donde predomina la competición global, se teme que una Italia cada vez menos integrada esté condenada a una grave decadencia. Dada la crónica debilidad de su clase dirigente, Italia tiene una mayor necesidad de la Unión Europea que la que pueden te-

ner Francia y Alemania. Sólo la participación en un bloque supranacional puede compensar las numerosas deficiencias italianas: el atraso científico y tecnológico, la ineficiencia del Estado, el rezago en la infraestructura de los transportes y las telecomunicaciones, la incapacidad para programar la inversión pública a largo plazo y el escaso peso de la diplomacia italiana en las grandes negociaciones internacionales. De ahí que no sea mera retórica, cuando algunos analistas han prevenido que

si nos aislamos del resto de Europa, nos encontraremos bien pronto, codo a codo, con países emergentes como Corea¹⁴.

De otra parte, los grandes cambios que se han presentado en el escenario mundial han conllevado una redefinición de su posición internacional. Italia goza cada vez más de mayores márgenes de autonomía y en la medida en que supere sus crisis más recientes, Roma podrá definir su lugar en el nuevo sistema internacional. En general, se observa que en los últimos años la política exterior italiana ha asumido un perfil más definido. Los elementos centrales de su nuevo accionar se pueden resumir en los siguientes puntos: primero, contribuye con nuevos esfuerzos al fortalecimiento del contenido institucional de la UE y a la delimitación de su cobertura geográfica; segundo, participa en la actualización de la relación transatlántica para adaptarla al nuevo contexto mundial y a la naturaleza de los principales desafíos que se enfrentan; intenta fortalecer la presencia italiana en aquellos países que se encuentran en un proceso de transición a la democracia y a la economía de merca-

14 Federico Rampini, "L'Italia svalutata". En: // *Mulino. Europa*, Milán, año XLIV, no. 1/1995, p. 95.

do y, por último, actúa en el sentido de reducir la brecha que separa al mundo desarrollado de los países en desarrollo.

A esa mayor confianza en la acción externa ha contribuido una serie de factores:

1. El fin de la Guerra Fría y el surgimiento de una configuración mundial más heterogénea y multifacética liberaron al país de las ataduras políticas e institucionales en que antes se encontraba inscrito.
2. El fin de la Guerra Fría ocasionó una radical transformación del mapa político italiano y aceleró el desmoronamiento del sistema de partidos, acabó con la hegemonía DC y liberó al Estado de la tutela partidista, lo que le ha abierto mayores márgenes de autonomía en su acción exterior.
3. El nuevo mapa geopolítico europeo ha conducido al surgimiento de nuevas alianzas, lo que ha abierto márgenes para que un país como Italia se convierta en un actor con una capacidad de incidencia mayor a la que tenía antes.
4. Las regiones próximas a Italia se han visto sacudidas por numerosos conflictos (guerra entre Croacia y Serbia, desintegración de Bosnia Herzegovina, crisis albanesas, Kosovo, desencadenamiento de una violencia fundamentalista en Argelia, condena internacional a Irak, tensiones greco-turcas, etc.), lo que ha exigido que los gobiernos italianos hayan tenido que asumir posiciones más precisas frente a estos conflictos que de una u otra manera le han repercutido.
5. La importancia que en el mundo de la Posguerra Fría se ha asignado a la di-

mensión económica de las relaciones internacionales y los desafíos que han enfrentado los países de la Unión Europea para cumplir con los criterios de Maastricht, conducentes a la moneda única, han encontrado a una Italia bastante bien preparada, sino en las condiciones para hacer frente a estos candentes temas, por lo menos en la importancia que la dimensión económica externa ha desempeñado en los últimos cuarenta años.

Por último, el agotamiento del anterior sistema político ha estimulado el auge de organizaciones que se reclaman de diferentes tipos de nacionalismo: las ligas lombardas, la Alianza Nacional y *Forza Italia* de Berlusconi. Esto sin duda está conduciendo a una nueva toma de consciencia en torno al proyecto de nación, lo que en el plano de la política exterior se traducirá seguramente en la definición de nuevas y más claras preferencias nacionales como elementos articuladores del accionar externo.

De este bajo perfil se explican varias características propias de su política exterior

1. Italia no es un país muy propositivo en materia de política internacional.
2. Por regla general, se mantiene a la zaga de las decisiones que adoptan aliados más importantes.
3. La alta significación que tiene su participación en diferentes organizaciones multilaterales, ha conducido a que parte importante de sus acciones externas se realicen dentro de los marcos de esas organizaciones y de ahí que no sea claramente visible su participación internacional.

4. La compatibilidad entre el escenario internacional predominante en la Guerra Fría y la dinámica política interna, inhibían cualquier intento de aumentar su protagonismo internacional, debido a que podía alterar el frágil equilibrio interno.

Por último, la importancia asignada a la dimensión económica en su actividad exterior ha conducido a una bifurcación en su actuación externa: con respecto a regiones sensibles, Italia conjuga ambas dimensiones, pero en relación con países o regiones más distantes, con los cuales son escasos los puntos de convergencia a nivel político, su actuación se centra básicamente en temas y preocupaciones económicas.

De esto se desprenden importantes elementos que caracterizarán la política latinoamericana de Italia. De una parte, se realiza básicamente a través de los cauces de las instituciones multilaterales y, en primer lugar, de la Comunidad Económica Europea. En todo este período no se observa la existencia de una dimensión bilateral y otra multilateral, sino la realización de las potencialidades bilaterales dentro de un contexto multilateral. De otra parte, el componente económico ha sido y seguramente será el elemento central de estas relaciones, debido a que el bajo perfil se realiza a través de la densificación de estas relaciones, y porque la intensificación de vínculos económicos no indisponne a los Estados Unidos.

Por último, el bajo perfil ha conducido a que esta política sea poco original y atrevida. Los cambios de la Posguerra Fría

y el mayor protagonismo internacional de Italia probablemente poco modificarán estos componentes de las relaciones italo-latinoamericanas, por cuanto la región aparece como una zona de interés sólo en la medida en que es una región con potencialidades para la internacionalización de la economía italiana. Por esta razón, América Latina seguramente seguirá siendo parte de los ámbitos de bajo perfil de la política exterior italiana.

EJES DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Cuatro son los ámbitos principales en los que se realiza la política exterior italiana y éstos comportan, al mismo tiempo, una dimensión geográfica y una temática. En su respectivo orden de importancia son: la Comunidad y posteriormente la Unión Europea (integración); Estados Unidos y la OTAN (seguridad); el Mediterráneo (comercio y seguridad) y desde la caída del Muro de Berlín, con un redoblado contenido, los países de la Europa centro-oriental (relaciones económicas, seguridad y elevación del papel internacional de Italia).

No es fácil encontrar otro país en el Viejo Continente para el cual la integración europea haya tenido la importancia que ha revestido para Italia. Esto lo sintetiza claramente Alain Dieckhoff, cuando escribe:

La aspiración de lo nacional por lo universal explica la atracción ejercida por el federalismo europeo sobre los partidos italianos: Europa permite una útil superación de un marco nacional cuyo contenido político siempre fue incierto y que el fascismo, con su nacionalismo exacerbado, descalificó duramente¹⁵.

15 Alain Dieckhoff, "Presentation". En: Ilvo Diamanti, *L'Italie, une nation en suspens*, op. cit., p. 13.

En este sentido, la integración en la Comunidad no sólo ha permitido satisfacer ciertas necesidades exteriores, sino que también ha sido un factor que ha permitido mantener consensos en torno a la necesidad de la unidad italiana.

Lo que genéricamente aglutinamos bajo el término de integración asociado a la CEE comporta para Italia, en términos de preferencias domésticas e internacionales, numerosos elementos que van desde la internacionalización de la economía y el desarrollo de las regiones periféricas, pasando por un refortalecimiento de las instituciones, la democracia, el equilibrio político interno y el anclaje definitivo a Europa, hasta llegar a un realce de su significación a nivel internacional.

Si el *status* mediterráneo dotó al país de un aura de subdesarrollo económico y de inestabilidad política, la asociación con la Comunidad Europea proveyó a Italia de una protección simbólica y también psicológica contra ese *status*¹⁶.

Esta significación que reviste Europa para Italia la expresó claramente el Ministro de Asuntos Externos, Lamberto Dini, cuando señaló: "Europa es la principal unidad de medida de nuestra credibilidad"¹⁷. Incluso, la principal organización opositora durante la época de la Guerra Fría, el Partido Comunista Italiano, desde 1971 se inclinó por la plena aceptación en su plataforma programática de la perte-

nencia de su país a la CEE, porque veía en esta integración la posibilidad de expresar su política eurocomunista.

En las nuevas condiciones políticas de inicios de la década de los años noventa, en momentos en que florecieron variadas organizaciones políticas estructuradas en torno a discursos de naturaleza nacionalista, estos movimientos no han rechazado, sino que, por el contrario, han buscado integrar el tema comunitario en sus propósitos políticos. Incluso este tipo de posiciones la han asumido las separatistas Ligas Lombardas. "Dividir a Italia en dos entidades sería bueno para el Norte y para el Sur", declaraba el portavoz económico de la Liga Norteña. Padania fácilmente calificaría para ingresar a la unión económica y monetaria, que es lo que decididamente desea. Los impuestos se reducirían y los ingresos fiscales se gastarían en cosas que la Padania necesita en lugar de ser transferidos a Roma. El resto de Italia, que podrá conservar ese nombre, podrá ser más competitiva mediante la devaluación de la lira y con el tiempo el Sur también podrá calificar para la moneda única¹⁸. Es decir, aun cuando se presenten diferencias en los énfasis, el tema de la integración ha sido y sigue siendo uno de los principales puntos de referencia y de consenso de la vida política italiana.

En sus inicios, el interés de Italia por participar en los procesos de integración

16 Hiñe David, *Governing Italy. The politics of bargaining pluralism*, Londres: Clarendon Press, 1995, p. 285.

17 Lamberto Dini alia Camera dei Deputati in occasione del dibattito sulla politica estera, 17 de marzo de 1998. Archivo del Ministerio de Asuntos Externos.

18 *The Economist*, 8 de noviembre de 1997.

Europeos respondía a imperativos políticos más que económicos. Era una forma de dejar atrás el pasado fascista, fortalecer la democracia, consolidar las instituciones, reducir el riesgo de marginación, permitir el desarrollo de acciones hacia zonas o países sensibles bajo el paraguas multilateral, ubicar internacionalmente a Italia en Europa, legitimar la coalición centrista en el gobierno y combatir la amenaza comunista. La idea comunitaria también se relacionaba con la masiva emigración en cuya aventura muchos italianos veían una oportunidad para borrar las fronteras y facilitar su desplazamiento a otros países.

Posteriormente, la Comunidad también sirvió para la realización de determinados propósitos económicos al convertirse en un escenario en el cual se desarrolló "el milagro económico" y la apertura de su economía le ha permitido menguar ciertas debilidades estructurales de su economía, ha sido un claro sustituto a su débil identidad nacional (contradicción Norte-Sur) y la ha guiado como mecanismo disciplinario. En el primer lustro de la década de los años noventa, se emprendió un duro recorte fiscal para que Italia pudiera satisfacer los criterios de la moneda única. El objetivo consistió en mejorar los índices de inflación y reducir el déficit público mediante recortes en el gasto y el cobro de nuevos impuestos¹⁹.

Esta identificación con la Comunidad puede explicarse también porque su sistema político es multicentrado y plural y porque la idea de la integración goza de un alto nivel de aceptación entre la opinión pública. Una encuesta realizada en

diciembre de 1993 es ilustrativa al respecto. A la pregunta de cómo valoraban determinadas expresiones o palabras, la mayoría de los encuestados ubicó en primer lugar a Europa (83%), por encima de las empresas, la religión, el patriotismo, la unidad nacional, la región, el Estado y Roma. En Europa, la población italiana es, sin duda, la más euroentusiasta.

De ahí que las autoridades constantemente se encuentren bajo presión de la opinión pública, de los grupos parlamentarios y de los partidos políticos en favor de un proyecto federalista. Por esta razón, Italia generalmente apoya todas las instancias comunitarias y a los Estados interesados en profundizar el proceso. Sin embargo, subsiste una gran tensión. Mientras en el plano externo los objetivos italianos son evidentes y se destaca el apoyo a la integración en casi todas las áreas, a nivel interno los ajustes necesarios para adaptar al país a las normas comunitarias no han avanzado con la misma celeridad. Esto se percibe, por ejemplo, en el problema presupuestal, mientras el país ha abogado por la participación en la moneda única, de la otra, los desequilibrios financieros y presupuestales italianos constituyen uno de los obstáculos para la creación del euro. Esto explica una gran paradoja: mientras los italianos son los defensores más fervientes del avance en el proceso de integración, la aceptación que tiene Italia por parte de los otros países europeos es escasa, lo que la relega a un lugar secundario en la definición de las orientaciones comunitarias.

La centralidad que la Comunidad representa para Italia convierte este ámbito

19 *Le Monde*, 30 de septiembre de 1996.

en un componente de su política interna y, dada las dificultades que experimenta a la hora de incidir en sus orientaciones fundamentales a lo que se suma además la estrecha identificación de su población con los temas comunitarios, explican porque no se debe interpretar la integración como un componente para la realización de su política exterior. En numerosos temas de la agenda política y económica, Italia busca, a través de las estrategias comunitarias, responder a problemáticas difíciles de resolver en su política doméstica. Este decir, Italia comunitariza interna e internacionalmente su participación en la Unión Europea.

Este alto nivel de comunitarización se observa en el hecho de que como Italia ha registrado innumerables problemas para adaptarse al esquema integrador europeo, ha debido, más que otros países, introducir una serie de profundas transformaciones para adaptarse a las normas comunitarias. Por su parte, los inicios de la cooperación política han erosionado aún más la soberanía de Italia y han vinculado al país a una dimensión europea. Si la interrelación del país con la CEE/UE no puede ser ignorada no es del todo evidente hasta qué punto los intereses italianos están presentes en las orientaciones fundamentales de la CEE/UE.

No obstante el hecho de ser uno de los países que más ha contribuido al proceso comunitario, el papel del Italia en las políticas de integración ha sido más bien marginal, debido también a otros dos factores de índole regional: de una parte, la convulsiónada historia de las relaciones

con Francia y la poca confianza que Italia despierta entre la clase dirigente alemana, es decir, han existido discrepancias con los dos países que mayor peso tienen en los destinos del proceso de integración.

Cuando comenzó la Guerra Fría, el general De Gaulle, temeroso de los efectos de la hegemonía anglosajona en la parte occidental de Europa, vio la necesidad de intensificar los vínculos con Italia como una fórmula que le permitiera generar un cierto equilibrio a favor de Francia a nivel continental. Como resultado de ello, Francia e Italia concluyeron una unión aduanera en marzo de 1948 y París apoyó el ingreso de Italia como fundador de la OTAN y de los distintos instrumentos de integración en Europa (la CECA, la Euratom y la CEE). El entendimiento y el interés mutuo perduró hasta finales de los años cincuenta.

El retorno del general de Gaulle a la jefatura del Estado francés en 1958, la adopción de un esquema presidencialista y de una política exterior con claros tintes nacionalistas empujaron a la clase política italiana a una mayor identificación con Estados Unidos. La posición nacionalista del general francés acabó con la posibilidad de intensificar los vínculos entre las partes.

Si su posición antinorteamericana hubiese tenido una clara connotación europeísta y hubiese estado dispuesto a sacrificar la grandeza de Francia a la construcción de una Europa supranacional -escribe Sergio Romano- la Italia de los años sesenta, se hubiese visto obligada a elegir entre Europa y Estados Unidos²⁰.

20 Sergio Romano, "Francia e Italia, la posibilidad de un'intesa". En: *11 Mulino* no. 1, 1995, p. 64.

Pero el general defendía una posición en la que pretendía promover los intereses nacionales del país gallo. El viraje de Francia hacia Alemania y el eje franco-alemán creado en enero de 1963 con el canciller Adenauer como nuevo pilar para la construcción europea selló definitivamente el fin de las especiales relaciones entre Italia y Francia. Sólo con la reunificación alemana, la ampliación de la UE hacia países que se identifican con Alemania en sus propósitos fundamentales y la próxima adhesión de países de la Europa central, todo lo cual ha desplazado el eje de gravedad de la UE hacia el centro de Europa, han comenzado a surgir ciertos atisbos de una mayor colaboración entre Francia e Italia, lo que está dejando atrás las tres décadas de recelos mutuos.

De otra parte, para los dirigentes alemanes, Italia ha sido históricamente el prototipo del despectivamente llamado *Clubmed*, término popularizado por las agencias turísticas para aludir al sol y al descanso en el Mediterráneo, pero que, como vocablo político, ha sido utilizado para evidenciar la escasa confianza que la Europa del Norte tiene en Italia, en su capacidad de sacrificio y en su disposición para ser un actor serio y confiable en la CEE/UE. Recientemente este rechazo de Alemania a Italia quedó confirmado una vez más con la irrestricta oposición de Bonn para que Italia hiciese parte del pelotón de punta de la moneda única. Si finalmente ingresó a ella, fue por el decidido apoyo que le brindó Francia, cada vez más temerosa de una germanización de la UE. Una Italia progresivamente desvinculada de Francia, que no podía sacar partido hasta la década de los años ochenta de una presencia de otros Estados mediterráneos a nivel comunitario y la actitud

desconfiada de Bonn frente a Roma la condenaron a una especie de ostracismo y se redujo sustancialmente su capacidad para incidir en el curso de la CEE.

A final de cuentas, esta comunitarización de Italia en condiciones en que no es un actor principal del esquema integrador reviste una gran importancia en la medida en que con grandes dificultades ha logrado refractar a nivel comunitario sus preferencias nacionales, y menos aún europeizar sus opciones en materia de política exterior. Por lo tanto, cuando los gobiernos italianos europeizan a través de la Comunidad su política exterior, están básicamente secundando las orientaciones fundamentales que diseñan y defienden otros Estados más poderosos dentro de la CEE/UE, lo que se traduce en el hecho de que la UE no se convierte en una institución que irradie la posición italiana hacia terceros países. De otra parte, la inhibición para actuar autónomamente en la vida internacional y el relativo marginamiento en el seno de la CEE favorecieron la tendencia italiana de mantenerse en el esquema de europeización de su política exterior.

El segundo eje está conformado por la OTAN y, como lo evidenció el distanciamiento con Francia, en el interés de mantener las relaciones con Estados Unidos en un alto perfil. La identificación con Estados Unidos tiene varios motivos. De una parte, la importancia de la migración hacia ese país, el papel desempeñado por Estados Unidos en la liberación de la península, la importancia de la asistencia económica norteamericana (1,31 millardos de dólares, es decir, el 2,2% del PIB y el 11% de la ayuda total recibida por los países occidentales) en la reconstrucción y el rol de protector frente a la amenaza comu-

nista. En alto grado, la clase política italiana intentó contrapesar el eje franco-alemán con el establecimiento de relaciones privilegiadas con Estados Unidos, lo cual fue posible porque, para Washington, Roma debía desempeñar una función estratégica en el Mediterráneo. Estas fluidas relaciones con Estados Unidos han tenido efectos positivos y negativos. Entre los primeros se encuentra el apoyo económico, político y militar que Washington le ha prodigado a Roma y ha servido para vencer los recelos que muchos europeos tenían frente a Italia, debido a la experiencia fascista. Entre los segundos, inhibió una mayor participación italiana en los destinos de Europa y mantuvo sobre todo el recelo de los políticos franceses frente a ella.

Asociada al punto anterior se encuentra la opción mediterránea. La inclinación de la Democracia Cristiana hacia el Sur se deriva de ciertas razones políticas en la medida en que ésta es una zona rural y tradicionalista a diferencia del Norte menos permeable a los discursos y acciones de la Iglesia. El hecho de que el Sur fuera su principal fortín electoral le permitió defender valores que se contraponían con la modernización euro-estadounidense. Al respecto, Sergio Romano escribió:

Cuando Fanfani y Moro, en los años sesenta y setenta, se ofrecen como mediadores entre árabes e israelíes, no lo hacen simplemente impulsados por el deseo de evitar un conflicto que afectará a Italia, ni por esa sed de primacía a la que una parte del país se mantiene sensible.

Están motivados por el deseo de construir un espacio político italiano distinto y, por consiguiente, separado del Occidente jacobino y tecnocrático. Aquí, en el Mediterráneo, independientemente de la religión de las poblaciones que habitan, los católicos reencuentran el perfil de una historia común en donde las estructuras comunitarias tienen raíces más profundas y antiguas que las del Estado. Aquí encuentran interlocutores marcados por las mismas experiencias históricas y esperan ponerse de acuerdo con ellos en el respeto del pasado, una evolución menos traumatizante, una modernización menos alienante²¹.

Es decir, las relaciones con el Mediterráneo han sido un componente esencial en la formulación de elementos propios en su política internacional.

El interés fundamental de Italia en el Mediterráneo guarda relación con las agendas de seguridad. Italia, al igual que España, se manifiesta favorable a una definición amplia del espacio mediterráneo que abarque al Mediterráneo oriental. En este plano, los intereses italianos han chocado con dos obstáculos: de una parte, el papel que Francia desempeña en la región con su pretensión al ejercicio de un liderazgo y, de la otra, la delicada herencia fascista con su política mediterránea expansionista.

En el Mediterráneo, en la Europa balcánica y adriática y en la centro-oriental, nuevas zonas de relevancia para la política exterior italiana, además de los

21 Sergio Romano, "Plaidoyer por une Italie ambiguë". En: *Politique étrangère*, París, no. 2, 1981, p. 326.

22 Lamberto Dini, "La nuova Ostpolitik", 16 de enero de 1998. Archivo del Ministerio de Asuntos Externos de Italia.

intereses políticos y de seguridad que se han vuelto más evidentes en la medida en que se han recrudecido los conflictos y problemas políticos y migratorios en estas regiones, una de las principales motivaciones está representada por los intereses económicos.

La Europa Central y Oriental importa no sólo por su cercanía, sino también porque se ha desarrollado relaciones políticas, económicas y culturales que han convertido a Italia en uno de los principales socios en la región²².

Numerosas empresas han percibido las grandes oportunidades que presentan estas regiones. A título de ejemplo, entre los años 1995 y 1996, 100 empresas del área de Treviso se instalaron sólo en un país como Rumania.

En este uso económico de las relaciones, la política exterior italiana se ha preocupado por promover el interés nacional, creando las condiciones para que las firmas puedan proyectarse de la mejor manera en estos mercados. Para ello se requiere que haya estabilidad política, se intensifique la integración regional, se desarrolle la infraestructura y se potencie la economía italiana. El objetivo económico fundamental es promover la iniciativa de la pequeña y mediana empresa para que puedan del mejor modo desarrollar su capacidad creativa. La novedad de esta *Ostpolitik* italiana consiste en ser un enfoque en relación con la Europa central y oriental que no privilegia el desarrollo de un tipo de relación en detrimento de otras,

sino que opta por un enfoque integral, que comprenda la forma de la colaboración regional y los vínculos bilaterales²³.

Con respecto a estos países, la cooperación desempeña un papel fundamental que ha servido para alcanzar propósitos políticos. Aun cuando, las condiciones han cambiado, en la época de la Guerra Fría, Italia se encontraba en medio de una área de crisis en la confrontación Este Oeste, ahora se encuentra en una zona de alta tensión entre desarrollo y subdesarrollo, las deficiencias comparativas en relación con los otros Estados desarrollados han conllevado que la cooperación se utilice políticamente para ganar amigos y aliados y económicamente para penetrar en esos países con inversiones, suministros, intercambios, desarrollando áreas privilegiadas y consolidando situaciones de interdependencia.

Valga señalar que esta intensificación de vínculos económicos con países geográficamente colindantes del Sur y del Este, al tiempo que aumenta el prestigio internacional de Italia, también vuelve más vulnerable al país sobre todo porque el *Mezzogiorno* se encuentra muy expuesto a la competencia internacional. Su emplazamiento en la periferia de los mercados europeos lo ubica en una posición desventajosa en comparación con la Europa central y oriental, región que dispone de una mano de obra barata (conviene recordar que el trabajo a tiempo parcial en Italia es uno de los más bajos de Europa, ya que involucra sólo al 5% de los empleos), una

23 Lamberto Dini, "Le relazioni economiche italiane verso l'Est: le nuove opportunità e la dimensione regionale", 29 de enero de 1998.

cercanía a los principales mercados europeos y una infraestructura más o menos adecuada. La agricultura en el Sur, por su parte, está expuesta a la competencia del Norte de África y del Medio Oriente. Hasta la última crisis en Albania, pequeñas empresas de la región de Apulia, en el Sureste, comenzaron a desplazar su producción²⁴.

Desde el fin de la Guerra Fría se observa una política exterior italiana más segura y que empieza a gozar de mayores márgenes de autonomía, lo que se evidencia en que en ocasiones actúa a través de las instituciones multilaterales, la UE, la OTAN y la ONU y en otras, como en Albania, se desempeña autónomamente, pero esto último sólo tiene lugar cuando se constata que no existe el consenso necesario para la acción inmediata y cuando la estabilidad de una determinada región es considerada de vital importancia para el país²⁵.

En las nuevas condiciones internacionales surgidas luego del desplome del sistema socialista en Europa, los principales objetivos de la política exterior italiana, que pretenden darle un mayor realce a su actuación exterior, luego que desaparecieron algunos de los factores que inhibían su participación en la vida internacional, se pueden resumir, de acuerdo con los lineamientos oficiales, en los siguientes puntos: continuar con los esfuerzos para profundizar la integración europea mediante el tránsito a la moneda única, dotar a la UE de una mayor capacidad de autonomía para gestionar la crisis y forjar la

identidad europea. En organizaciones como las Naciones Unidas, se ha intentado ampliar los márgenes de maniobra de Italia y se han desarrollado esfuerzos tendientes a superar la lógica del directorio, y se ha buscado favorecer también la ampliación en la OTAN para fortalecer los mecanismos de seguridad a nivel regional. En lo que atañe a las regiones aledañas, el centro de gravedad de la política italiana ha consistido en reforzar el área mediterránea, distender las relaciones con Irán, Irak y Libia y, por último, consolidar la diplomacia económica en áreas consideradas prioritarias como el Este europeo, América Latina y Asia meridional y el Mediterráneo. Sólo en este último punto, se pone en evidencia el interés que puede despertar América Latina. A la pregunta: ¿Por qué esta situación? Podría decirse lo siguiente:

Durante toda la época de la Guerra Fría, Italia, por las razones antes expuestas, se encontraba bastante inhibida para una mayor actuación a nivel internacional y por ello parte sustancial de su estrategia exterior, económica, política y de seguridad, la realizó a través de las instituciones multilaterales en que se encontraba inscrita. Como, en ese entonces, sus márgenes de acción eran limitados, también eran escasas las posibilidades para poder realizar sus intereses a través de la actuación en estas instituciones. Sólo con el fin de la Guerra Fría se comenzaron a romper las ataduras que privaban a Italia para actuar en la vida internacional, y en esta reconstrucción de su accionar externo, han comenzado a desarrollarse estrategias hacia

24 A Survey of Italy. Many mountains still to climb. *The Economist*, 8 de noviembre de 1997.

25 *Panorama*, 23 de julio de 1998.

aquellas zonas que le pueden deparar grandes e inmediatos beneficios. El Mediterráneo, región estratégica por excelencia, y la Europa central y oriental, tierra de nadie en términos de influencia de las grandes potencias, han abierto las posibilidades para que una potencia media, pero con una gran voluntad de densificar las relaciones económicas, abra intersticios de acción que eleven su perfil internacional. Con respecto a las demás, zonas, incluida América Latina, se ha mantenido el esquema anterior de europeizar su política hacia la región, lo que ha reducido sustancialmente su capacidad de incidencia, más aún cuando debe competir con un país como España que se encuentra bien posicionado en la región.

ECONOMÍA Y RELACIONES INTERNACIONALES

Una característica propia de este país y una de las constantes de su actuación externa consiste en la importancia que se le ha asignado a la dimensión económica. Si bien para todos los países europeos la dimensión económica de sus relaciones externas ocupa un lugar central, en el caso de Italia esto es mucho más acentuado, debido al favorable contexto internacional en que se desarrolló la modernización económica, le asignó un papel importante a la apertura y a la internacionalización de su economía.

El "milagro económico italiano" fue tributario de una serie de factores: 1), la disponibilidad de una abundante reserva de mano de obra que permitió que durante largo tiempo se mantuvieran bajos los

salarios; 2), la masiva transferencia de tecnología proveniente de naciones más industrializadas facilitó la rápida modernización de las estructuras productivas industriales; 3), la apertura internacional, que encontró un contexto favorable en un largo ciclo de expansión además de los beneficios que deparó el mercado común; 4), los crecientes flujos de exportación permitieron mejorar las economías a escala y mantener el equilibrio de la balanza de pagos; 5), los elevados gastos públicos (grandes trabajos, autopistas, *Mezzogiorno*) mantuvieron la demanda interna; y 6), la favorable evolución de los precios internacionales, debido a la disminución del valor de las materias primas²⁶.

En el fondo, este milagro económico (1950-1973) fue posible por la apertura a los mercados internacionales y por el lugar central que en este diseño le correspondió a las exportaciones. Luego sobrevino una nueva fase que abarca los años setenta, que se caracterizó por el comienzo de una aguda crisis como resultado de las crisis internacionales del petróleo, el aumento de la inflación y el estancamiento en el crecimiento económico.

A partir de 1979, se inicia un nuevo período, cuando el gobierno y el Banco de Italia decidieron adherirse al sistema monetario europeo, lo que conllevó la adopción de políticas más rigurosas en materia de disciplina financiera que se tradujeron en el paulatino abandono de la otrora recurrente estrategia de devaluar la lira con el propósito de aumentar la competitividad a través de las exportaciones. Por su parte, eso se tradujo en una

26 Giovanni Balcet, *L'économie de l'Italie*, Paris: La Découverte, 1995, p. 37.

mayor racionalización de la organización de la producción y en el desarrollo de nuevos factores de competitividad basados en la calidad de la producción y en la innovación tecnológica, todo lo cual conllevó una acelerada reestructuración de la industria. La singularidad italiana de este proceso de reconversión industrial consistió en que se mantuvo la tendencia de fortalecimiento de las grandes empresas oligopólicas, al tiempo que se produjo una gran expansión de las pequeñas y medianas empresas (PYME). En 1991, el 61% de los empleos en la industria manufacturera tenían lugar en empresas de hasta 100 trabajadores, el 18% en empresas de hasta 500 empleados y el 21,2% en firmas con más de 500 trabajadores.

Estas empresas se pueden dividir en cuatro grupos: las PYME marginales, con una débil rentabilidad, que operan en sectores protegidos por monopolios naturales, por costos de transporte o por subvenciones públicas; las PYME satélite de grandes empresas, organizadas en redes de subcontratación y ubicadas en un espacio polarizado; las PYME intersticio que ocupan nichos tecnológicos y segmentos de mercados finales con una gran capacidad de innovación, imitación y adaptación tecnológica; y las PYME suministradoras especializadas, autónomas frente a las grandes empresas, muy competitivas y a veces concentradas en distritos industriales²⁷.

Con base en estas transformaciones, a partir de 1988, se inauguró una nueva fase en la internacionalización de la economía italiana, la cual se caracteriza porque un

gran número de PYME se internacionalizan en condiciones en que las grandes empresas comienzan a acusar fuertes problemas para expandirse en los mercados externos. En general, son pequeñas y medianas empresas especializadas y flexibles. Se organizan en grupos y actúan en campos poco afectados por el proceso de multinacionalización, como el textil, el vestuario, los equipos mecánicos, producción de aparatos eléctricos para el hogar y alimentos.

En el fortalecimiento exponencial de las PME un papel muy importante correspondió a las oportunidades comerciales que surgieron con la unificación del mercado común, el crecimiento económico de China y de los países del Extremo Oriente y la apertura de las economías de la Europa centro-oriental.

En 1996, el número total de exportadores italianos alcanzó los 175.000. La mayor parte de ellos se ha concentrado en los mercados de Europa y el Medio Oriente. Cada vez es más acuciante el interés que despiertan los países de la Europa centro-oriental para los exportadores italianos. Entre 1992 y 1993, esta región representó el 25% de las nuevas participaciones en el extranjero y el 40% de los empleos²⁸. En las exportaciones a América Latina participan 4.782 microempresas, 15.166 pequeñas empresas, 5.024 medianas y 2.451 de las grandes. En el mercado latinoamericano participa la mayor parte de las grandes empresas italianas, más del 60% de las medianas empresas, aproximadamente el 25% de las pequeñas y poco más del 10% de las microempresas. Diferente es la si-

27 *Ibidem*, pp. 87-88.

28 M. Cominotti y S. Mariotti, *Italia multinazionale 1994*, Milán: Etas Libris, 1994.

tuación en las regiones próximas donde aumentan enormemente estas últimas.

La Unión Europea sigue siendo el destino prioritario en la actividad de estas empresas. 103.700 exportaron hacia este mercado en 1997; es decir, el 60,5% del total. La cuota de los microexportadores disminuyó en el área del 44% en 1992 al 34% en 1997. América Latina representa 5 países entre los 50 primeros por presencia de empresas italianas: Brasil (el puesto 28 con 9.478 empresas), Argentina (el 36 con 8.307), Venezuela (el 43 con 6.446), México (el 48 con 4.895) y Chile (el 50 con 4.691). En este caso, se presenta una estrecha relación entre la coyuntura de los mercados y la presencia de los exportadores italianos. En 1997, hacia la UE exportaron 103.702 empresas italianas, el segundo lugar lo ocuparon los países en transición de la Europa centro-oriental (60.048), la EFTA (49.965), el Medio Oriente (42.565), Estados Unidos y Canadá (33.615), Asia (29.642), África (27.885) y América Latina (27.423).

Es de gran importancia el papel de estas PYME en el comercio exterior de Italia para entender la naturaleza de la política que este país mantiene en relación con América Latina. El hecho de que parte sustancial de las exportaciones sean el producto de la actividad de las PYME y que éstas representen en la actualidad uno de los sectores más dinámicos, explica ya en buena parte el lugar de América Latina en las relaciones externas de Italia. La capacidad de penetración en mercados distantes es una estrategia efectiva para las gran-

des empresas, pero representa un serio riesgo para las más pequeñas.

La concentración de éstas en las regiones geográficamente próximas le otorgará a mediano plazo un mayor dinamismo a los vínculos que mantiene Italia con estos países en detrimento de América Latina.

Como ilustración de la importancia que han alcanzado estas empresas en el proceso de internacionalización de la economía italiana, el Ministerio de Asuntos Externos ha asumido como una de sus principales funciones la identificación de factores que pueden promover el "sistema Italia" y la internacionalización de las empresas. A partir de sus análisis estratégicos, se han establecido las áreas regionales de mayor interés en las cuales se puede ejercer un esfuerzo prioritario de diplomacia económica. Los que representan mejores perspectivas para las empresas italianas son, en primer lugar, Asia y Europa centro-oriental y después el Mediterráneo, América Latina y África austral²⁹.

Otra característica de la economía italiana, que tiene grandes repercusiones en su comportamiento exterior, guarda relación con el dualismo existente entre algunas regiones altamente industrializadas y otras atrasadas, como el *Mezzogiorno*. Este es un problema fundamental de Italia, ya que los desequilibrios regionales alcanzan proporciones muy elevadas en comparación con otros países europeos, en razón de que en estas zonas más deprimidas reside más del 36% de la población, se gene-

29 Lamberto Dini, "Globalizzazione: l'Italia accetta la sfida, questo è il nostro impegno". En: *Teléma*, invierno de 1997/1998.

ra el 25% del PIB, el tejido industrial es débil, el Estado es precario y las mafias poderosas.

Esta diferenciación regional puede visualizarse claramente en la importancia que las regiones tienen en el volumen de las exportaciones en 1998: Italia nordoccidental (Piamonte, Valle de Aosta, Lombardía, Liguria) 12,4%, Italia nororiental (Trentino, Alto Adigio, Véneto, Friuli Emilia Romana) 30,9%, central (Toscana, Umbria, Las Marcas, Lacio) 15,7%, Mezzogiorno (Abruzzos, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia y Cerdeña) 10,1%. Sólo 3 regiones, Lombardía, el Véneto y Piamonte generan casi el 40% del PIB y la mitad de las 12 regiones del norte el PIB *per capita* es el doble que en una región como Calabria. Sólo 55 empresas de Lombardía exportaron en 1996 12 trillones de liras, es decir, más que todo el Sur junto.

Desde el ángulo de la orientación exportadora de las regiones, América Latina no registra un mejor comportamiento. En general, como se observa en el cuadro 1, todas ellas privilegian a la Unión Euro-

pea. En segundo lugar, se ubican América del Norte, principalmente Estados Unidos, país de destino de uno de los más grandes flujos de migración de italianos, seguido por la Europa centro-oriental, que se ha convertido en uno de los mercados más dinámicos e importantes de Italia en la década de los noventa. En cuarto lugar, las regiones aledañas e incluso Asia. América Latina sólo se ubica en penúltimo lugar, superando a los países africanos.

ESTADO Y NATURALEZA DE LAS RELACIONES CON AMÉRICA LATINA

En el período de posguerra, al tiempo en que se precisaron los nuevos objetivos generales de la política exterior italiana, la naturaleza de los vínculos con América Latina fueron objeto de una nueva definición. Uno de los principales móviles que impulsó este renovado interés por América Latina consistía en ganar el apoyo de estos países para las negociaciones sobre su tratado de paz. América Latina, por lo tanto, debía favorecer el rompimiento del aislamiento internacional. Por esto, se sus-

CUADRO 1
EXPORTACIONES DE LAS REGIONES ITALIANAS POR ÁREA DE DESTINO, 1999 (En porcentaje)

	UE	EFTA	América del Norte	Países en transición	África	Asia	Medio Oriente	América Latina
Noroccidente	59,7	5,3	7,9	6,7	2,4	4,8	6,0	4,2
Nororiental	52,8	2,0	7,0	8,9	2,1	4,3	5,7	3,0
Central	52,3	4,1	14,2	8,5	2,4	4,9	6,3	3,8
Mezzogiorno	59,6	3,2	10,7	5,8	2,6	3,9	7,4	2,5
Italia	52,9	4,0	9,2	7,0	2,2	4,1	5,6	3,3

Fuente: Datos del Instituto de Comercio Exterior de Italia.

cribieron ocho tratados de paz con distintos países de la región. El voto de estos países fue fundamental para lograr la aceptación de Italia como miembro de las Naciones Unidas.

En un primer momento, no fueron pocos los funcionarios de la Cancillería que, siguiendo a españoles y franceses, quisieron inscribir estos vínculos dentro del marco de la latinidad. Éste fue, sin embargo, un concepto lo suficientemente etéreo e ideológico como para convertirse en la nueva directriz de su política hacia la región. Varios factores explican esto.

De una parte, las autoridades italianas nunca supieron o quisieron utilizar las influyentes comunidades de conciudadanos presentes en América (más de 2 millones) como un mecanismo de validación de las relaciones, lo que, en alguna medida, hubiera podido convertirse en un elemento articulador de la latinidad. Ningún gobierno italiano de 1945 a la fecha ha procurado extraer beneficios de esta presencia italiana en América Latina. Esto, en parte, se explica por el carácter irresuelto del problema nacional. Desde el siglo XIX, varias olas de emigrantes buscaron oportunidades en nuestro continente. En esos diferentes períodos, el carácter nacional italiano se encontraba en un estadio muy incipiente, y por esto muchos de ellos seguían más apegados a sus culturas regionales originales, que a un pretendido espíritu nacional.

Segundo, el concepto tampoco resultaba muy operativo en la medida en que inscribía a América Latina en una dimensión retórica, que nunca había permitido elevar la calidad de las relaciones. En al-

guna medida, el recurso a estos elementos discursivos se debía al desconocimiento de la realidad continental, fenómeno corriente en la mayor parte de los países europeos. Sólo después del triunfo de la Revolución Cubana y el experimento de la Unidad Popular en Chile a inicios de los setenta surgió un interés de la opinión pública italiana por la realidad latinoamericana que iba más allá de los clichés y generalidades habituales.

Pero más importante aún fue otro factor: el concepto era pensado como un medio para abrir un espacio de acción frente al poder que en la región ejercían los países anglosajones. Pero la dependencia que experimentaba Italia respecto a Estados Unidos en Europa y en el Mediterráneo, el papel que para las fuerzas gobernantes debía desempeñar la política estadounidense en las estrategias de contención del comunismo a nivel internacional y como contrapeso a su presencia a nivel nacional, privó a esta iniciativa de buena parte de su sustento. No se podían asumir posiciones contraria a los intereses estadounidenses en América Latina, si Italia se perfilaba ya en ese entonces como uno de sus más sólidos aliados en Europa y en el Mediterráneo. Tampoco surtió mayores efectos la estrategia atlantista que pretendía vincular los capitales estadounidenses, los recursos naturales latinoamericanos con el desplazamiento de la mano de obra italiana hacia la región. Esto hubiera requerido inscribir la emigración en una perspectiva de triangulación de las relaciones, fenómeno imposible de lograr, dada la precariedad de recursos con que contaba Italia para motivar a los otros socios.

Esto explica por qué la política latinoamericana de Italia, durante la década de

los años cincuenta, adoptó un bajo nivel. Una clara demostración de esto lo observamos en la respuesta que en diciembre de 1952, dio el presidente del gobierno italiano, De Gasperi, ante las repetidas insistencias de una sección del Ministerio de Asuntos Exteriores, de que se hiciera algo en América Latina: *E bene pensarà... ripensarci; e riparlargliene piú avanti* (hay que pensarlo bien... volver a pensarlo y hablaremos del asunto más adelante)³⁰.

Si las preocupaciones italianas de ese entonces se concentraban en otras regiones y si Estados Unidos era un impedimento para la definición de la política hacia América Latina, no mejor suerte corrieron estos vínculos con el ingreso de Italia a la CECA y posteriormente a la CEE. Tampoco era fácil en ese entonces asociar la dimensión comunitaria en su accionar externo con el tipo de relación económica y comercial que se proponía para los países latinoamericanos. La respuesta italiana a este dilema fue intentar convertir a Italia en el defensor de la causa latinoamericana en el seno de las organizaciones comunitarias. En sí, no sería equivocado sostener que Italia intentó cumplir en parte el papel que España posteriormente asumió como puente entre la CEE/UE y nuestro continente. Pero entre ambos países se distinguen dos marcadas diferencias: de una parte, Italia no supo ni pretendió dar un contenido especial a esos vínculos, un uso propio, que le permitiera aumentar el poder negociador en el seno de la Comunidad y tampoco se propuso definir un

marco especial de relación con este conjunto de países. En sí, Italia se limitó a inscribir las relaciones italo-latinoamericanas en el marco de los vínculos entre la Comunidad y nuestro continente. De ahí que la dimensión comunitaria se haya convertido en el marco global en el que se han desenvuelto estas relaciones, y ello explica también por qué estos vínculos se mantuvieron en un bajo perfil.

Ya a inicios de los años sesenta, bajo iniciativa de una propuesta italiana, se intensificaron las relaciones entre la Comunidad y América Latina con la creación de una subcomisión para el estudio de las relaciones entre ésta y América Latina. Italia también desempeñó un significativo papel en el desarrollo de las relaciones multilaterales a través de la Comisión Mixta de contacto permanente entre la CEE y los embajadores latinoamericanos en Bruselas. El objetivo era inscribir las relaciones entre las partes en un esquema de triángulo equilátero³¹ en las que América Latina mantenía relaciones equilibradas con Estados Unidos, por un lado y, por el otro, con la Comunidad Económica Europea de la que hacía parte Italia.

En mayo de 1965, el entonces jefe de gobierno italiano Amintore Fanfani, en México, declaró su apoyo a una "verdadera política latinoamericana" en la CEE, destacando además la importancia del proceso de integración en el área, convencido de que esto representaba la única vía para alcanzar una cooperación trian-

30 Aldo Albónico y Gianfausto Rosoli, *Italia y América*, op. cit., p. 179.

31 Massimo Micarelli, "Las relaciones entre Italia y América Latina", documento de trabajo no. 20, Madrid: Irela, 1989, p. 22.

gular entre Europa, Estados Unidos y América Latina. Para el político italiano, la presencia política, económica y cultural de Europa en América Latina debía ser un elemento de equilibrio y no debía percibirse como un sustituto o como un concurrente de la presencia de los Estados Unidos. Fanfani reiteró en numerosas ocasiones el ofrecimiento de los servicios de Italia para que este país actuara como puente entre la CEE y América Latina. Quizás el resultado más tangible de esta "vocación" latinoamericana del jefe de gobierno italiano fue la propuesta realizada en 1965 de crear un instituto de coordinación y promoción de las iniciativas italianas hacia América Latina: el Instituto italo-latinoamericano.

En los años setenta, en momentos en que languidecía el *boom* económico italiano, se asistió a una importante iniciativa para consolidar su presencia en América Latina en el campo económico, lo que se tradujo en la firma de numerosos acuerdos comerciales y de cooperación técnica con varios países de la región. Igualmente, los dirigentes italianos expresaron en reiteradas oportunidades su total acuerdo para que América Latina suscribiera un acuerdo preferencial con la CEE, con el objetivo de impulsar una política común en las relaciones económicas entre las partes. Estas iniciativas no contaron con un apoyo lo suficientemente sólido, razón por la cual nunca se tradujeron en acciones concretas. Tal vez, el resultado más tangible de la florecimiento que estaban alcanzando las relaciones bilaterales se observó en que a través de los contactos con gobernantes latinoamericanos Italia fue admitida como observador permanente en la OEA.

Durante las décadas de los años setenta y ochenta, las relaciones italo latinoamericanas perdieron la reducida intensidad anterior. Varios factores concurren en este sentido:

1. Las crisis del petróleo y el elevado nivel de dependencia de recursos energéticos que Italia experimenta en este plano, hicieron que Roma aumentara su interés en los países del Medio Oriente y del Mediterráneo, lo que, dada su débil presencia en otras zonas, incluida América Latina, tenía que dar por resultado una merma de su presencia en nuestra región.
2. La crisis de la deuda que azotó a numerosos países de América Latina no hizo más que darle mayor importancia a una tendencia que ya tenía más de una década y que consistía en que la región, otrora considerada como el socio comercial más importante en el mundo en desarrollo, comenzó a perder su capacidad de atracción en tanto que mercado para atraer el comercio y las inversiones italianas, mientras se acentuaron los flujos financieros y comerciales hacia Asia, el Mediterráneo y sobre todo hacia África. La necesidad experimentada por los países latinoamericanos de aumentar sus exportaciones, para disponer de recursos para el pago de los intereses a los acreedores internacionales, disparó el déficit comercial que Italia registraba con la región. Como resultado de esto, el intercambio comercial consignó un agudo retroceso y la participación de América Latina en el intercambio comercial italiano cayó a poco más del 2%.

3. El establecimiento de gobiernos militares en los países con los cuales Italia mantenía un alto perfil en las relaciones (Brasil, Argentina, Uruguay y Chile) debilitó los contactos a nivel político y, en algunos casos, como Chile, los enfrió a tal punto, que durante prácticamente todo el régimen militar no hubo representación italiana de embajador en este país. En tales circunstancias, las relaciones políticas perdieron el impulso anterior y, en lo económico, la crisis de la deuda obstaculizaba cualquier intento de privilegiar esta dimensión de las relaciones.
4. El ingreso de España y Portugal a la Comunidad le arrebató a Italia el papel de "puente" entre la CEE y América Latina. Desde mediados de los años ochenta, la política de Roma hacia la región se ha caracterizado por secundar las iniciativas que frente a la región emanan de la capital española y se desdibujó el pretendido "liderazgo" que Fanfani había querido darle a estas relaciones.

Por último, en el momento en que se recrudecían las tensiones entre las dos superpotencias, sobre todo tras el arribo al poder de Ronald Reagan en los Estados Unidos, Italia, dada su tradicional dependencia frente a Washington, se vio impulsada a mantener su tradicional identificación con Estados Unidos, lo que llevó a que cuando se agudizó el conflicto centroamericano, las autoridades de la península debieron bajar aún más el tono en la región para no indisponer ni a la potencia del Norte ni malograr las relaciones con las naciones latinoamericanas. Así, por ejemplo, cuando, en febrero de 1981,

funcionarios estadounidenses intentaron convencer a las altas autoridades italianas de apoyar la política estadounidense en Centroamérica, las autoridades de la península que no querían mermar la cordial relación que existía con importantes países de la región, optaron, siempre con un bajo perfil, apoyar al Grupo de Contadora. Posteriormente, el gobierno italiano cumplió un importante papel en el fortalecimiento del Diálogo de San José, iniciado entre la CEE y Centroamérica, pero sin que fuera visible su participación e indisponer sus relaciones con Washington.

En resumidas cuentas, hasta finales de la década de los años ochenta, Italia careció de una política propiamente latinoamericana. Tal como lo hemos señalado, los factores que llevaron a esta situación fueron el siempre presente referente estadounidense, la participación de Italia en la CEE que por facilidad y conveniencia la condujo a realizar buena parte de sus relaciones con América Latina a través de los cauces comunitarios, en condiciones en que América Latina no sólo ocupaba un lugar muy bajo en la escala de preferencias de la CEE, sino que además carecía de acuerdos preferenciales que sirvieran de soporte para elevar la calidad de estas relaciones, la atracción que, por disímiles razones, comenzaron a suscitar en la Cancillería italiana otras regiones del mundo en desarrollo y, por último, la convulsión de la vida política y económica latinoamericana. En síntesis, de la experiencia de estos años se puede concluir que el carácter errático que asume la política exterior de un país medio, cuando no se ha definido un tipo de relación particular con respecto a un conjunto de países, como los latinoamericanos.

LA INTENSIFICACIÓN DE LAS RELACIONES EN LOS NOVENTA

Sólo en la década de los años noventa, con los cambios que han ocurrido en América Latina y el nuevo clima internacional reinante a escala mundial, se ha comenzado a revertir esta tendencia y puede sostenerse que están apareciendo atisbos de una política más clara frente a la región en el seno de la Cancillería italiana. Como lo sugieren las reiteradas referencias a América Latina en los pronunciamientos oficiales, se observa además que el gobierno italiano ha comenzado a seguir con mayor atención los desarrollos económicos y políticos en el área latinoamericana. La consolidación de las instituciones democráticas, la mayor estabilidad política, la apertura económica, el crecimiento de la demanda en la región, el fortalecimiento de la integración regional, el relanzamiento del diálogo con Europa, el nivel de participación en la vida de los organismos internacionales y la mayor confianza que despierta la región entre los inversionistas extranjeros han sido considerados como elementos que facilitan la intensificación del diálogo bilateral.

Pero este renovado interés en América Latina no ha implicado una modificación de los ejes sobre los cuales las autoridades italianas conciben las relaciones con América Latina. En alto grado, en este proceso de consolidación de las relaciones se asigna una alta importancia a la profundización de los procesos de integración que se han venido experimentando a ambos lados del Atlántico.

De otro modo -ha señalado el Ministro de Asuntos Externos de Italia, Lamberto Dini- Europa estará muy lejos para ser, si no una alternativa, por lo menos un complemento de la América septentrional. Tanto más aún cuando la Unión Europea corre el riesgo de quedar monopolizada por la ampliación hacia el Este y por esto reducir el esfuerzo en un continente que ama considerarse a veces una "Europa en exilio"³².

Claro está que no debemos ser muy optimistas a la hora de evaluar este renacer del interés por América Latina. Esta mayor preocupación se inscribe en una tendencia más agresiva de Italia a nivel internacional, en la que nuestra región compite con la atención que han suscitado los países de la Europa centro-oriental y del Adriático en materia económica, política y de seguridad y con el crecimiento inusitado que han registrado algunos países asiáticos que antes eran percibidos como algo periférico.

En este nuevo diseño que debe propiciar mejoras sustanciales en las relaciones se ha otorgado una alta significación a los esfuerzos para mantener los intercambios culturales en el entendimiento de que la cultura es un adecuado principio de intensificación posterior de los vínculos económicos y políticos. A partir de esto, la estrategia se ha centrado en la diversificación de la cooperación económica, en la importancia que se asigna a las pequeñas y medianas empresas que constituyen un factor de fortalecimiento de la economía italiana, en activar instrumentos financieros competitivos a través de una polí-

32 Lamberto Dini, "Strategia dell'Italia verso l'America Latina", 11 de marzo de 1998.

tica de crédito que se adecuó a las potencialidades del mercado regional, en incentivar las inversiones industriales, ampliar la red bilateral para la promoción y protección de las inversiones y mejorar la red de información y servicios.

Es decir, la ofensiva italiana hacia América Latina consiste básicamente en potenciar un conjunto de instrumentos económicos para favorecer el carácter multilateral de la inserción internacional de Italia, aprovechando las nuevas economías de escala que se han ido creando a través de los acuerdos de integración en los que se han comprometido los países latinoamericanos.

En todo esto se destaca la importancia del Mercosur donde están presentes las comunidades italianas más grandes, se concentra el intercambio comercial, y la presencia comercial y económica es más consistente³³.

Se destacan como un elemento interesante, la flexibilidad y la adaptabilidad de las pequeñas y medianas empresas, que son consideradas como un ejemplo del espíritu de iniciativa, de innovación tecnológica y capacidad administrativa y en ese sentido pueden ofrecer una contribución particular al futuro latinoamericano³⁴. En tal sentido, dado el hecho de que en Italia una parte cada vez más significativa en la presencia económica internacional del país recae en la actividad de las pequeñas y medianas empresas, las iniciativas gubernamentales asumen como objetivo estimular la presencia de

éstas en mercados distantes, para lo cual deben aprovechar las economías de escala que generan los acuerdos de libre comercio.

Como resultado de estas iniciativas, se observa un leve repunte en el volumen de exportaciones italianas hacia nuestros países: si en 1990 el 5% de las colocaciones italianas extracomunitarias se destinaban a América Latina, porcentaje realmente bajo pero, cuyo comportamiento en buena medida se explicaba por los negativos efectos de la crisis de la deuda externa, dado que en 1980 se ubicaba en torno del 8%, en 1997 ascendió al 8,9%; es decir, se incrementó casi en un 40% más que a comienzos de la década. A nivel de las importaciones, por el contrario, se ha asistido a un leve decrecimiento de las colocaciones latinoamericanas en el mercado italiano: 7,7% en 1980, 6,5% en 1990 y 6,1% en 1997.

A nivel del comercio total, la importancia de América Latina sigue siendo poco significativa: a la región se destinó en 1997 sólo el 4,0% del total de exportaciones italianas y, a nivel de las importaciones, de este mercado provino el 2,4%. El total de colocaciones en América Latina es un poco superior a las exportaciones italianas a un sólo país como Suiza, con la única diferencia de que de este país se importa tanto como se exporta.

Uno de los aspectos que reviste mayor importancia para Italia en este nuevo estadio de las relaciones comerciales con nuestra región consiste en que realiza un amplio superávit. Desde 1992, el saldo ha sido

33 II Popólo, 13 de octubre de 1999.

34 Lamberto Dini, "Strategia...", *op. cit.*

netamente favorable para la península (13.007 millones de ecus entre 1992 y 1997). En 1998, Italia exportó a América Latina productos por un valor de 18.649 mil millones de liras, de los cuales 2.892 se destinaron a Argentina y 5.727 a Brasil.

Para hacer un diagnóstico más ecuánime de la dinámica de las relaciones comerciales con América Latina, no estaría de más comparar el comportamiento de los flujos con la región con los de otras áreas geográficas. Las exportaciones hacia los países ACP han disminuido del 6,0% del total de las colocaciones italianas extracomunitarias en 1980, 3,4% en 1990 al 2,5% en 1997 y las importaciones pasaron del 6,4%, 3,9% al 3,2% respectivamente. Hacia los países mediterráneos no comunitarios las exportaciones pasaron de un 25,3% del total vendido a terceros países en 1980, el 19,4% en 1990 y el 17,8% en 1997. En cuanto a las importaciones de ahí provino el 18,3% del total adquirido en los mercados extracomunitarios, el 22,7% y el 19,2%, respectivamente. A diferencia de estas dos regiones, América Latina constituye una región que permite realizar un superávit comercial y tiene un comporta-

miento más equilibrado. Sin embargo, no alcanza a registrar la importancia que tienen las economías dinámicas del Sudeste Asiático (Tailandia, Malaysia, Singapur, Corea del Sur, Hong Kong y Taiwan), países que pasaron del 2,7% en 1980, al 7,8% en 1990 y al 10,4% del total exportado en 1997 por Italia a terceros países, lo que demuestra que la ofensiva comercial ha sido más ágil y de mayor penetración.

Una característica de Italia que la diferencia de un país como España es el elevado nivel de concentración de los intercambios con América Latina. Básicamente, los países del Mercosur representan el interés fundamental de Italia en nuestro continente. Las motivaciones principales que han llevado a destacar el Mercosur se pueden resumir en los siguientes puntos: la existencia de afinidades culturales y la significativa presencia de comunidades italianas en estos países, el nivel de desarrollo de Brasil y Argentina que facilita la implantación en estos países, el tamaño de los mercados, la sustancial rebaja en los aranceles y la escasa presencia de otras potencias industriales que puedan disputarle mercados (cuadro 2).

CUADRO 2
INTERCAMBIO DE ITALIA CON LOS PAÍSES DEL MERCOSUR
(En millardos de liras)

	Exportaciones			Importaciones		
	1995	1996	1997*	1995	1996	1997*
Argentina	2.175	2.503	2.734	1405	1.313	1.333
Brasil	5.164	4.802	5.492	3.323	2.924	2.921
Paraguay	127	160	146	64	54	48
Uruguay	371	335	353	121	142	148
Mercosur	7.837	7.800	8.726	4.913	4.433	4.450

*Enero a noviembre.

Fuente: Datos del Instituto de Comercio Exterior de Italia.

No es casualidad, por lo tanto, que ésta sea la zona donde Italia ha registrado un mayor dinamismo. Mientras las importaciones del Mercosur provenientes de la UE han permanecido estacionadas en un 25% aproximadamente entre 1988 y 1997, Italia ha visto aumentar su participación del 2,9% al 5,4% respectivamente. La importancia del Mercosur radica también en el saldo favorable: 4.276 millardos de libras en 1997. Las importaciones mundiales del Mercosur provienen en 1997 de la UE 25,5%, Estados Unidos 22,3%, Japón, 4,5%, Asia-Pacífico 10,2, China 2,2 y América Latina 26,3. Entre las naciones industrializadas Italia es una de las de mejor desempeño, ya que mientras Alemania ha disminuido su participación en los últimos

años del 9,7% en 1988 al 7,1% en 1997 y Francia del 3,9% y 3,1 %, Italia pasó del 2,9% en 1988 al 5,4% en 1997, con una pequeña inflexión a partir de 1994 cuando alcanzó el 6,0%.

Como se desprende de la información contenida en el cuadro 3, no se observan mayores variaciones en comparación con otros países europeos en cuanto a la composición de los flujos comerciales. Italia coloca en el Mercado del Cono Sur productos de origen industrial, mientras que las adquisiciones que realiza en este mercado son mucho más diversificadas, ya que es relativamente elevado el porcentaje de productos agrícolas y mineros.

CUADRO 3
COMPOSICIÓN DEL COMERCIO DE ITALIA CON EL MERCOSUR, 1996 Y 1997

	1996 Export.	1996 Import.	1997 Export.	1997 Import.
Productos agrícolas, pesca y caza	0,2	18,8	0,2	21,6
Productos de la industria extractiva	0,0	12,8	0,0	12,5
Productos de la industria manufacturera	99,6	70,5	99,6	66,0
Industria alimentaria y afines	3,8	25,2	2,2	23,5
Industria textil	3,0	2,9	3,1	2,8
Industria de vestuario	0,8	0,6	0,9	0,5
Industria del calzado	0,4	12,7	0,4	12,6
Industria maderera	0,8	2,5	0,8	1,8
Industria metalúrgica	4,6	6,5	4,3	3,5
Máquinas y aparatos	41,1	3,0	39,4	2,3
Productos mecánicos de precisión	3,9	1,0	2,7	0,6
Medios de transporte	16,7	6,1	20,6	10,0
Otros productos metalmecánicos	4,6	0,4	4,0	0,5
Industria de transformación mineral no ferroso	1,8	0,6	2,3	0,5
Industria química	11,8	4,4	11,7	3,3
Otras manufacturas	4,4	4,0	6,9	3,9

Fuente: Información del Instituto de Comercio Exterior de Italia.

En cuanto a la inversión directa extranjera, Italia, al igual que la mayor parte de los países europeos, destina el grueso de sus capitales a los países europeos (aproximadamente el 65%) y, por lo tanto, sólo un 35% en promedio se canaliza hacia países extracomunitarios. De este último, aproximadamente la mitad se encamina a países desarrollados no comunitarios, principalmente Estados Unidos y Suiza y la otra mitad hacia el mundo en desarrollo, básicamente a los países de la Europa centro-oriental y del Sudeste Asiático. América Latina registra un récord bastante bajo en este plano, tal como puede observarse en el cuadro 4. De nuevo, son los dos países más grandes del Mercosur los que atraen la atención de los inversionistas italianos.

En 1990, el 3,2% de la IED de los países de la Unión Europea era de origen italiana, en 1992 el 10%, en 1995 el 1,8% y en 1996 el 2,5%. Sólo en algunos casos seleccionados el volumen de IED italiana ha

llegado a revestir cierta significación: éste es el caso de Argentina, país en el cual la inversión italiana representó el 10,0% del total de IED de la UE en 1996, y el Mercosur el 3,2%.

Argentina y Brasil representan casi el 90% del *stock* de IED de Italia en América Latina. Los principales sectores hacia los cuales se destina esta inversión son manufacturas (67,9%) entre los cuales se destacan las áreas de productos alimenticios (8,4%), químicos (15,6%), minerales y metales (16,0) y motores de vehículos (20,1), la intermediación financiera (15,7) y transportes y comunicaciones (5,9). Tal como lo veíamos anteriormente, el peso creciente que tienen las pequeñas y medianas empresas en términos de comercio e inversión italiana en el exterior y la preferencia de éstas por adaptarse a los dinámicos mercados geográficamente próximos, todo ello deja entrever que ni en el plano comercial y menos aún en materia de inver-

CUADRO 4

FLUJOS DE IED A PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA, 1980-1996
(Flujos netos en millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	14	65	5	9	22	63	123
Brasil	30	35	12	-71	-62	45	25
Chile	0	17		2	1	2	4
Colombia	1	-1	1	1	1	0	2
Costa Rica	0	-1	-1	1	3	2	2
México	1	-1	-79	8	7	-12	12
República Dominicana	1	0	0	1	1	2	3
Uruguay	1	0	0	0	2	5	5
Venezuela	7	14	14	26	20	2	6
América Latina	56	123	-48	-13	-2	111	183

Fuente: BID e Irela, *Inversión extranjera directa en América Latina*, op. cit., p. 249.

siones, podrá revertirse la tendencia en los próximos años.

En materia de cooperación, se observa una situación análoga a las anteriores. Las tres zonas que concitan la atención son África, región donde las empresas italianas fueron atraídas por las grandes oportunidades en materia de infraestructura y por la facilidades para la exploración y explotación del petróleo. En general, fueron las empresas las que abrieron el camino para el desarrollo de los posteriores vínculos diplomáticos. El África del Norte ha constituido otra prioridad debido a la proximidad geográfica, a la presencia económica y cultural de Italia en la región, y el problema de los flujos migratorios hacia Europa y, por último, desde los años noventa, la Europa central y oriental ha emergido como una zona de alto interés, básicamente por las posibilidades de realizar objetivos económicos.

Con América Latina, la cooperación se ha orientado a intensificar los intercambios comerciales y ha consistido en el otorgamiento de créditos con el fin de estimular las exportaciones italianas. Un informe de la cooperación italiana definía claramente los objetivos, cuando señalaba: encontrar mercados para las exportaciones italianas, proteger las inversiones italianas y reforzar la internacionalización de las empresas italianas. La filosofía que ha orientado esta vocación comercial de la cooperación se explica porque, desde la década de los años ochenta, para hacer frente a la crisis de la deuda externa latinoamericana, se debía estimular el desarrollo económico que permitiera hacer frente a los compromisos.

La Disposición del Comité para la Programación Económica del 23 de junio de

1995, publicada en el *Diario Oficial* de la República Italiana, no. 230, establece las zonas principales que concentran la cooperación italiana: el Mediterráneo oriental, con el fin de contribuir a los aportes de la comunidad internacional al proceso de paz entre palestinos e israelíes, el Mediterráneo occidental y Albania, donde la cooperación debe favorecer la estabilidad política y social, la antigua Yugoslavia, donde la ayuda humanitaria debe participar en la mejora inmediata de las condiciones de vida de la población y a mediano plazo debe ayudar a la reconstrucción para facilitar la solución política del conflicto y los países del Cuerno de África y del África del Sur para apoyar el difícil proceso de paz y reconstrucción. Se señalaba en ese documento que América Latina y Asia se beneficiarían de recursos residuales utilizados para operaciones selectivas. Ello explica la gran caída de los volúmenes de cooperación hacia nuestros países que disminuyeron entre 1989 y 1995 en un 90%. Se privilegió, por su parte, a los países que hacían parte de los objetivos estratégicos y de seguridad, como el Medio Oriente y el Mediterráneo.

En América Latina un tercio de la cooperación se destina a Argentina. Las principales áreas de interés geográfico han sido el Cono Sur (el apoyo a la democracia), los países andinos (la ayuda a grupos vulnerables, como las comunidades indígenas y Centroamérica (el respaldo a los procesos de paz) y desde los años noventa Cuba.

El principal interés de Italia en América Latina lo representa Argentina, país con el cual las visitas a nivel diplomático han alcanzado una alta significación y en torno al cual se ha pensado que pueden

rediseñarse los vínculos entre Italia y América Latina en su conjunto. En 1998, los políticos italianos declararon que ése era el "Año de América Latina" y las visitas a Buenos Aires del ministro de Relaciones Exteriores Lamberto Dini y del primer ministro Romano Prodi, marcaron el momento de máxima intensidad en las relaciones entre ambos países. En mayo de 1999, Massimo d'Alema visitó el país austral. Como lo señalara, Patrizia Toia, alta funcionaria de la Cancillería italiana:

Creo que el punto de partida de nuestro nuevo curso político comenzó en 1996, año de inicio de una fase de profundo cambio.

La estabilidad política le dio un nuevo impulso a la economía e hizo posible detener el crecimiento del déficit presupuestal. Es esta "Italia europea" la que mira a Argentina que también se ha transformado y constituye una pieza fundamental de Mercosur. Desde este punto de vista, América Latina se ha convertido en un renovado interlocutor hacia el cual mira Italia. Este último se ha propuesto como interlocutor entre el Mercosur y la UE. La relación es tanto más importante, ya que Argentina saca partido de las oportunidades europeas a través de Italia y este último saca partido del Mercosur a través de Argentina³⁵. Pero, no obstante la intensificación de vínculos con Argentina, difícil es imaginar que de aquí pueda nacer una vocación propiamente latinoamericana. Con Argentina, Italia comparte un pasado y un destino común. Los otros países latinoamericanos carecen, en su gran mayoría, de los "atributos" que hacen espe-

ciales las relaciones con el país del Cono Sureño.

CONCLUSIÓN

Italia goza de buena imagen en América Latina, quizá porque en la historia contemporánea de las relaciones la península nunca intentó inmiscuirse en los asuntos de la región y siempre ha tendido a adoptar un perfil más o menos favorable en América Latina. Sin embargo, el estado actual de las relaciones no se adecúa a las potencialidades que tienen las partes y tampoco se corresponde con la idea corriente de que Italia es uno de los abandonados de las causas latinoamericanas.

La europeización tampoco ha jugado el papel de activador de las relaciones. La experiencia italiana demuestra que un país de desarrollo medio que además carece de una adecuada y densa relación bilateral e inscribe sus vínculos con la región en una perspectiva comunitaria no puede utilizar estos vínculos como un maximizador de oportunidades para acrecentar su influencia en el marco comunitario ni para incidir en sus orientaciones, ni le sirve de fundamento para definir un perfil propio a las relaciones con la región y tiende, por su parte, a dejarse arrastrar por las inercias comunitarias en relación con América Latina y privilegiar el ámbito comercial y financiero.

La inexistencia de una política exterior latinoamericana en el seno de la Cancillería lleva a que las relaciones se tornen muy aleatorios y fluctuantes, cuando no

35 II Popolo 18 de marzo de 1999.

retóricas, y dependan en exceso de las circunstancias por las que atraviesan estos países y de la influencia que ejercen otros actores de la vida internacional. Tampoco es dable esperar que los contactos con otros países comunitarios interesados en América Latina, en particular con España, puedan servir para un involucramiento más decidido de Italia en el diseño de las estrategias hacia América Latina. En parte, porque Madrid no querrá compartir el monopolio que en este plano ha alcanzado y, de la otra, porque la experiencia demuestra que los ejes de la política exterior de los Estados miembros siguen siendo una prerrogativa en manos de los Estados.

Es difícil que esta situación pueda cambiar en un futuro próximo por la importancia que para Italia tienen otras regiones y por la debilidad del Estado italiano para asumir una actitud más activa en los asuntos internacionales. En tal sentido, a los países latinoamericanos les corresponde asumir un mayor liderazgo en este sentido y buscar un acercamiento más real en la agenda política con Italia, toda vez que tal como lo demuestra la experiencia, constituye uno de los países comunitarios que puede sacar más partido a una elevación en la calidad de las relaciones mutuas, aun cuando no se pueda esperar que los vínculos a nivel económico alcancen proporciones mayores a los actuales.