

El regreso de Italia al Mediterráneo

Rosa Balfour

Battistina Cugusi

Investigadoras

Centro de Estudios de Política Internacional (CeSPI),
Roma

Cambios en la política mediterránea de Italia

Las dos prioridades principales de la política exterior italiana, en relación a las cuales se deben evaluar el resto de prioridades, consisten en desempeñar un papel importante dentro de la Unión Europea y en mantener buenas relaciones con los Estados Unidos. El Gobierno de centro-derecha de Berlusconi (2001-2006) invirtió en cierta medida el orden de estas metas, aunque la retórica oficial no reconociera este cambio. Los intereses de Italia se modelaron mucho más en función de las posiciones de Washington que de la intención de buscar consenso en Bruselas. Por lo que respecta al Mediterráneo, el objetivo del centro-derecha de que Italia ganara un mayor protagonismo internacional condujo al Gobierno a apoyar la intervención en Irak, lo que apartó el foco tradicional que el país tenía en la cuenca mediterránea en favor de un Oriente Medio ampliado, además de llevarlo a adoptar una posición con respecto al conflicto en esa región muy influenciada por el amparo de Estados Unidos a Israel.

En la primavera de 2006, con la elección del Gobierno de centro-izquierda liderado por el anterior Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, la balanza de las prioridades en la política exterior de Italia volvió a inclinarse hacia su afinidad más tradicional con sus socios europeos. Asimismo, el Gobierno de Prodi reafirmó la importancia del multilateralismo y del refuerzo del papel de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, especialmente en el ámbito de la resolución de conflictos. Como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, Italia intentará aportar energías renovadas al multilateralismo

como marco general para solucionar las crisis de Afganistán y Oriente Medio.

Esta postura no viene dictada tan sólo por la ideología, sino que constituye el elemento de unión que debería mantener unida la débil mayoría, desgastada por el conflicto interno, que el centro-izquierda posee en el Parlamento. La nueva relevancia que se atribuye a la ONU y la UE sirve, por lo tanto, al doble propósito de asegurar la participación de Italia en los principales foros internacionales (considerada como la mejor manera de promocionar su protagonismo internacional) y ofrecer una justificación externa que contribuya a la cohesión política interna.

A pesar de que este cambio no implica ningún replanteamiento profundo de la larga relación que el país ha mantenido con Estados Unidos, determinadas facciones de la coalición de centro-izquierda en el Gobierno mantienen una relación más ambigua con Washington. En otras palabras, la interacción entre estas posturas no sólo ha marcado la discontinuidad clave entre los Gobiernos de Berlusconi y Prodi, sino que también ha sido uno de los factores determinantes que explica los éxitos y fracasos del país en los 9 meses de gobierno de centro-izquierda. El Oriente Medio ampliado y el Mediterráneo han constituido un terreno fundamental en el que se han medido estas prioridades y los diferentes posicionamientos políticos.

Las prioridades e intereses de Italia en el Mediterráneo durante 2006

Prodi, en un discurso ante el Parlamento Europeo, ha afirmado que «el Mediterráneo es la prioridad» de la política exterior de Italia. El Gobierno prevé un nuevo papel para esta zona en el orden geoeconómico global que está emergiendo: «el Mediterráneo debería convertirse en la plataforma euroasiática» (Ministerio

de Asuntos Exteriores de Italia, 2006), dado que los intercambios comerciales entre el Extremo Oriente y Europa pasan por el canal de Suez y, por lo tanto, a través del Mediterráneo.

Esta vuelta hacia la cuenca mediterránea refleja el interés que el país ha tenido siempre en la región. Sin embargo, a causa de su debilidad estructural y escasez de recursos, el marco de referencia sobre el que se desarrollan las políticas mediterráneas sigue estando muy vinculado al Partenariado Euromediterráneo (PEM) de la UE y a su Política Europea de Vecindad (PEV).

El dilema de Roma en cuanto al apoyo a las políticas de la UE orientadas al este o al sur hace tiempo que se ha superado. Por un lado, Italia ha consolidado sus intereses y vínculos particularmente con la amplia región europea sudoriental (de ahí su apoyo a la ampliación hacia los Balcanes y Turquía). Por otro, el Ministerio de Asuntos Exteriores también fue el primero en abogar por la inclusión de los países del sur del Mediterráneo en la PEV, con el objetivo de garantizar un reparto de la atención política y los recursos de la UE entre Europa del Este y la frontera sur más inmediata del país, y acto seguido durante 2006 para cerciorarse de que estas regiones recibieran una parte sustancial de los fondos destinados a la PEV. Dentro del marco del PEM, Italia continúa presionando a sus socios europeos para convertir la Facilidad Euromediterránea de Inversión y Paternariado (FEMIP) en un mecanismo de financiación autónomo, propuesta que ya había presentado Prodi durante su mandato como Presidente de la Comisión Europea, pero que no recibió el apoyo del anterior Gobierno.

En el plano bilateral, aunque la política exterior del país se ha caracterizado por destinar recursos insuficientes al Mediterráneo en comparación con sus compromisos declarados, Roma ha desarrollado una red de relaciones con los estados árabes. Estas relaciones se han visto reforzadas por el ministro de Asuntos Exteriores, Massimo D'Alema, que ha puesto de relieve la necesidad de establecer un diálogo con el mundo árabe, y en concreto con las fuerzas islamistas moderadas, con el fin de fomentar y respaldar el potencial democrático de estos países (De Giovannelli, 2006).

Asimismo, se han reiterado otras prioridades tradicionales, que van desde la importancia que se atribuye a los asuntos de seguridad y las alianzas, el PEM, el Diálogo Mediterráneo de la OTAN o el Grupo 5+5, hasta las relaciones con los países proveedores de energía, especialmente con Libia y Argelia. Una

reunión diplomática entre Prodi y Bouteflika en noviembre de 2006, por ejemplo, llevó a la firma de un notable acuerdo entre Edison y Sonatrach para la distribución de hidrocarburos.

Otro asunto crucial dentro de la agenda italiana es la contención de los flujos de inmigración ilegal que llegan a las costas meridionales del país procedentes de África, y en especial a través de Libia. Después de un período de deterioro, las relaciones entre ambos países han recibido recientemente un impulso con la creación de un grupo de trabajo que refuerza la cooperación entre las fuerzas de seguridad a la hora de combatir el tráfico de personas. Con respecto a Marruecos, los ministros de Exteriores de ambos países acordaron, el pasado mes de noviembre, el desarrollo de una estrategia que contemplaría la contención de la inmigración ilegal como parte de un plan más amplio de cooperación social, política y económica.

Un asunto crucial dentro de la agenda italiana es la contención de los flujos de inmigración ilegal que llegan a las costas meridionales del país procedentes de África, y en especial a través de Libia

En cuanto al desarrollo de intereses económicos, junto con las grandes empresas del sector energético, el Gobierno ha impulsado un convenio con Argelia para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas y para la creación de una red comercial en dicho país. También ha participado en el foro económico de Casablanca (con la presencia de la ministra de Comercio Internacional italiana, Emma Bonino) con 200 empresas italianas y las principales asociaciones comerciales y bancarias. Junto a estos intereses de siempre, Italia ha renovado su énfasis sobre la importancia de la resolución del conflicto de Oriente Medio como punto clave para la estabilidad de la región. A diferencia del anterior Gobierno, D'Alema considera que el multilateralismo, el Cuarteto y la Hoja de Ruta son el marco en el que deberían situarse las negociaciones entre Israel y la Autoridad Nacional Palestina. De este modo, vuelve a alinear la posición del país sobre Oriente Medio con la de la UE.

La prueba del Líbano

La guerra del Líbano del verano de 2006 constituyó una ocasión para poner a prueba las ambiciones de Italia y su papel en el Mediterráneo. La opción de desempeñar un papel destacado vino determinada, por un lado, por la opinión predominante en el Ministerio de Asuntos Exteriores de la necesidad de apoyar al Líbano y, por otro, por la oportunidad de recuperar credibilidad internacional ante Bruselas. Desde esta perspectiva, la apuesta de D'Alema, que hubiera podido entrañar numerosos riesgos políticos y militares, se perfiló como un gran éxito. De acuerdo con un experto de renombre, la implicación de Italia en la crisis libanesa representó el único ámbito en el que el país estuvo a la altura de las amplias

La implicación de Italia en la crisis libanesa representó el único ámbito en el que el país estuvo a la altura de las amplias expectativas que se habían generado alrededor de la mayor presencia que debía tener en Europa

expectativas que se habían generado alrededor de la mayor presencia que debía tener en Europa para recuperar el prestigio que había perdido en la UE después de los cinco años de Gobierno de Berlusconi (Cerretelli, 2007).

La estrategia de Italia fue tanto política como militar, y se sirvió al máximo de las organizaciones multilaterales y los instrumentos disponibles. Después de acoger en Roma la Conferencia Internacional sobre el Líbano el 26 de julio de 2006, que reunió en la negociación a las partes relevantes (los Estados árabes, los Estados Miembros de la UE, la Comisión Europea, la Presidencia de la UE y el Alto Representante de la Política Exterior, el Secretario General de Naciones Unidas y el Banco Mundial) con la intención de encontrar una solución política a la crisis, Italia aumentó la apuesta al instar a los Estados miembros de la UE a asumir el protagonismo de la gestión militar de la crisis en el marco de una misión de la ONU para el mantenimiento de la paz. Esta propuesta tuvo como resultado la Resolución 1701 del Consejo de Seguridad, adoptada el 11 de agosto de 2006, y que pedía el refuerzo de la Fuerza

Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL), creada en 1978 a raíz de la Resolución 425 del Consejo de Seguridad, para dar apoyo al despliegue del ejército libanés en el sur del país.

La Resolución 1701 recibió el apoyo inmediato de la UE, ya implicada en el esfuerzo de encontrar una solución duradera al conflicto a través de la misión de la «troika» en Israel, Gaza y el Líbano y del mayor impulso de los contactos diplomáticos por parte del Alto Representante, Javier Solana. La posición común que se adoptó el 25 de agosto de 2006 reiteró la voluntad de la UE de desempeñar un papel clave en la implementación rápida de la Resolución 1701 del Consejo de Seguridad mediante la facilitación de ayuda humanitaria a la población libanesa, a la vez que reforzaba la voluntad de los Estados Miembros de contribuir al fortalecimiento de los efectivos de la FPNUL.

En este último aspecto, Italia fue uno de los actores principales. Respondía así a la reticencia de Francia de asumir el mando militar y al recelo de Alemania de enviar tropas a la frontera norte de Israel con el Líbano, comprometiéndose a aportar 3.000 soldados (operación «Leonte») y a encabezar la misión para el mantenimiento de la paz, como había propuesto Israel. La perseverancia de Roma contribuyó a superar las dudas iniciales y constituyó el eje central de la misión de la ONU en el Líbano, con casi 8.000 efectivos.

Italia sacó partido de su papel inesperado en la crisis del Líbano para enriquecer a la vez su relación con Washington, justificando ante la opinión internacional su predisposición al envío de tropas como una forma de compensar la ausencia de los Estados Unidos en la resolución del conflicto debido a sus compromisos militares en Irak y Afganistán (Fisher, 2006).

Sin embargo, sigue siendo cuestionable hasta qué punto este compromiso podría llevar a la UE e Italia a tener un mayor protagonismo en el Mediterráneo y Oriente Medio. Aunque la UE haya podido reforzar su posición con respecto a Oriente Medio, ha perdido una oportunidad para emplear la caja de herramientas que había creado para respaldar su papel como actor internacional independiente. En lugar de desplegar los mecanismos de respuesta rápida existentes y previstos en las «misiones de Petersberg», su intervención sólo ha sido posible mediante la creación de una coalición ad hoc bajo la bandera de las Naciones Unidas. Asimismo, Italia debería perseverar en el mantenimiento de los recursos diplomáticos, militares, políticos y económicos si lo que desea es que maduren los frutos de su papel en la crisis del Líbano. En cualquier caso,

el ministro de Asuntos Exteriores D'Alema, ha reconocido la necesidad de definir una estrategia a largo plazo que trascienda la FPNUL y tenga en cuenta el conjunto de la región. En concreto, la crisis del Líbano no podrá superarse sin tomar en consideración el conflicto entre Israel y Palestina, así como el restablecimiento de las negociaciones entre Israel y Siria.

Conclusiones: los problemas de una potencia media

En febrero de 2007 D'Alema pronunció un discurso en el Senado en el que describió una política exterior italiana que sugería que el gobierno había desarrollado una estrategia basada en objetivos e intereses a corto y a largo plazo y en un análisis de prioridades. Por lo tanto, resulta irónico que el discurso desembocara en

La ausencia de una estrategia a largo plazo ha sido una de las razones históricas que explica la debilidad de Italia a la hora de traducir sus intereses y prioridades en políticas concretas

una crisis de gobierno (que al final se pudo contener). La ausencia de una estrategia a largo plazo ha sido una de las razones históricas que explica la debilidad de Italia a la hora de traducir sus intereses y prioridades en políticas concretas.

Uno de los aspectos que se debatieron, junto con el papel de Italia en Afganistán, fue precisamente hasta qué punto el Gobierno de centro-izquierda había marcado un giro con respecto a la política exterior del Gobierno anterior, puesto que parte de la coalición es partidaria de una política exterior de consenso,

mientras que otra se muestra favorable a acentuar el cambio. Este artículo ha tratado de ilustrar los cambios de prioridades que el Gobierno de centro-izquierda ha emprendido con la retirada de Irak al tiempo que intentaba tranquilizar a Estados Unidos en relación con los compromisos internacionales de Italia y con el retorno a una implicación más activa en el Mediterráneo a la vez que mantiene su presencia en Afganistán. A pesar de las discontinuidades entre los Gobiernos de Berlusconi y Prodi, ambos comparten los problemas estructurales resultantes de unos recursos limitados, una falta de coordinación entre los actores involucrados a la hora de fomentar los intereses de Italia en el extranjero y un pilar económico y político débil sobre el que se apoya la política exterior.

Bibliografía

CERRETELLI, Adriana. "Il fragile europeismo di un Governo europeista", *Il Sole 24 Ore*, 17 de enero de 2007.

DE GIOVANNELLI, Umberto. "D'Alema: Italia protagonista perché ha puntato su ONU e Ue", *L'Unità*, 4 de septiembre de 2006.

FISHER, Ian. "Italy's peacekeeping offer signals shift in its foreign policy", *New York Times*, 30 de agosto de 2006.

Ministerio de Asuntos Exteriores italiano. "L'Italia ed il dialogo euromediterraneo". Dossier Farnesina, pág. 32, octubre/noviembre de 2006.

www.esteri.it/doc_dossier/dossier_euromed/mediterraneo.pdf

PRODI, Romano. "L'Italia dell'Unione in Europa e nel mondo", Discurso ante el Parlamento Europeo, 1 de febrero de 2006. www.romanoprodi.it/cgi-bin/adon.cgi?act=doc&doc=793&sid=5

Senato della Repubblica. "Discorso di Massimo D'Alema", 21 de febrero de 2007.

www.massimodalema.it