



Redefinición de agendas y actores en el actual (des)orden internacional

Eric Tremolada Álvarez
Editor

COLECCIÓN *IUS COGENS*
DERECHO INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN

NÚMERO II

ERIC
TREMOLADA ÁLVAREZ
(EDITOR)

REDEFINICIÓN DE AGENDAS
Y ACTORES EN EL ACTUAL
(DES)ORDEN INTERNACIONAL

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Redefinición de agendas y actores en el actual (des)orden internacional / Eric Tremolada Álvarez, editor ; Juan Miguel Amaya [y otros]. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2023.
774 páginas : gráficos (Colección IUS Cogens. Derecho internacional e integración ; 11)

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

ISBN: 9786287676428 (impreso)

1. Derecho internacional 2. Derecho internacional marítimo 3. Plataforma continental – Colombia 4. Guerra ruso-ucraniana 5. Responsabilidad del Estado (Derecho internacional) 6. Cooperación internacional 7. Relaciones internacionales y cultura 8. Derechos de los indígenas -- México 9. Colombia -- Límites – Nicaragua 10. Europa -- Integración política 11. Chile -- Derecho constitucional I. Tremolada Álvarez, Eric, editor II. Amaya, Juan Miguel III. Universidad Externado de Colombia IV. Título

341 SCDD 15

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. MRJ

octubre de 2023

ISBN 978-628-7676-42-8

© 2023, ERIC TREMOLADA ÁLVAREZ (EDITOR)
© 2023, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá
Teléfono (+ 57) 601 341 9900
publicaciones@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co

Primera edición: octubre de 2023

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones
Corrección de estilo: Luis Fernando García Núñez
Composición: María Libia Rubiano
Impresión y encuadernación: Panamericana, Formas e Impresos S.A.
Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	13
--------------	----

PRIMERA PARTE

DEBATES INACABADOS DEL DERECHO Y LA POLÍTICA INTERNACIONAL

Legalidad penal, sus enemigos y el derecho internacional	21
<i>Juan Antonio García Amado y Ricardo Garzón, Universidad de León (España)</i>	

The “Kashmir issue” under the test of Contemporary International Law	59
<i>Elisa Tino, Universidad de Nápoles “Parthenope” (Italia)</i>	

La costumbre internacional y el derecho del mar: un análisis a partir de la controversia de plataforma continental extendida entre Nicaragua y Colombia	105
<i>Eric Tremolada y Wilfredo Robayo, Universidad Externado de Colombia</i>	

Migrantes climáticos: nuevos actores y vacíos jurídicos	145
<i>Elizabeth Flores y Paulina Astroza, Universidad de Concepción (Chile)</i>	

La trampa de Tucídides. ¿Es la guerra entre Rusia y Ucrania la etapa previa de una conflagración bélica de dimensiones aún más atroces?	181
<i>Bernardo Vela, Universidad Externado de Colombia</i>	

La responsabilidad política del Estado en las crisis: una reflexión de las lecciones no aprendidas por los gobernantes	215
<i>Luis Fernando Sánchez, Universidad de América (Colombia)</i>	

SEGUNDA PARTE

¿RELACIONAMIENTO INTERNACIONAL ESTRATÉGICO?

Dalla diplomazia triangolare alla sfida strategica? La proiezione della Repubblica Popolare Cinese in America Latina e la posizione degli Stati Uniti	241
<i>Paolo Wulzer, Universidad de Nápoles L'Orientale (Italia)</i>	

Taiwán y la producción de microchips en las disputas
entre China y Estados Unidos 257
Ignacio Bartesaghi y Natalia Melgar,
Universidad Católica del Uruguay

Cooperación y competencia en la agenda energética
de los BRICS (2009-2022) 283
Rita Giacalone, Universidad de La Plata (Argentina)

Restitución de bienes culturales en el extranjero. ¿Reglas claras? 327
Daniel Peña, Universidad Externado de Colombia

La invasión de Ucrania en la agenda actual y futura de la
Unión Europea. ¿Qué se puede esperar para el espacio
eurolatinoamericano? 367
Jorge Alberto Quevedo, Universidad de Guadalajara (México)

Los desafíos de la cooperación comercial europea
con los países andinos 403
Silvana Insignares y Mariángela Rueda,
Universidad del Norte (Colombia)

TERCERA PARTE

¿REESTRUCTURANDO LA INTEGRACIÓN REGIONAL?

Posibilidades y límites de las agendas y actores de la cultura
integracionista latinoamericana 425
Pablo Guadarrama, Universidad Nacional (Colombia)

Integración, desintegración y resiliencia: redefiniendo el proyecto
europeo en el (des)orden internacional actual 469
Angélica Saraiva Szucko, Universidad de Brasilia (Brasil)

L'Unione Europea nel disordine mediorientale. Fattori di continuità
e discontinuità della politica estera europea rispetto alla disputa
arabo-israeliana (1973- 2023) 499
Roberta Ferrara, Universidad de Nápoles L'Orientale (Italia)

Retos y desafíos sobre la política regional de igualdad y equidad
de género del Sistema de Integración Centroamericano (PRIEG/SICA) 543
Jeannette Valverde, Universidad Nacional (Costa Rica)

¿Chile y Venezuela, de nuevo a la CAN? <i>Alan Fairlie, Pontificia Universidad Católica del Perú</i>	565
El Consejo Nacional de la Magistratura: actor en Polonia, repercusiones en Europa <i>Susana Sanz Caballero, Universidad CEU</i> <i>Cardenal Herrera (España)</i>	585
CUARTA PARTE LABERINTOS LATINOAMERICANOS	
Las relaciones italo-latinoamericanas. Cambios y continuidades en medio de la incertidumbre mundial <i>Raffaele Nocera, Universidad de Nápoles L'Orientale (Italia)</i> <i>Graziano Palamara, Universidad de Salerno (Italia)</i>	607
Desafíos de América latina y el Caribe frente al desorden internacional <i>Eduardo Pastrana y Juan Miguel Amaya,</i> <i>Universidad Javeriana (Colombia)</i>	645
El (des)orden en la gobernanza de acceso a los recursos genéticos y distribución en los beneficios. El rezago de Colombia frente a Ecuador y Perú <i>Martha Isabel Gómez, Universidad Externado de Colombia</i>	683
“No son treinta pesos, son treinta años”. El proceso destituyente en Chile a la búsqueda del Estado constitucional (2011-2019) <i>Rubén Martínez Dalmau, Universidad de Valencia (España)</i>	719
Tierra y pueblos indígenas en el Sistema Universal de Derechos Humanos: México <i>José Rodolfo Lizárraga y Alejandra Monserrat Esquivel,</i> <i>Universidad Autónoma de Sinaloa</i>	741
DE LOS AUTORES	759
NORMAS DE PUBLICACIÓN Y ARBITRAJE	771

RAFFAELE NOCERA
GRAZIANO PALAMARA

*Las relaciones ítalo-latinoamericanas. Cambios y
continuidades en medio de la incertidumbre mundial*

*Italian-Latin American Relations. Changes and
Continuities in Midst of Global Uncertainty*

RESUMEN

A partir de 2003 Italia y América Latina han experimentado un creciente fortalecimiento de sus relaciones gracias a la institucionalización de conferencias bienales promovidas por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia y el Instituto Ítalo-Latinoamericano (IILA), un organismo creado en 1966 y que, aún hoy en día, es el principal interlocutor político para la cooperación entre la península italiana y sus contrapartes latinas allende el Atlántico. El nivel de colaboración alcanzada ha representado una respuesta concreta a esa condición de bajo perfil y escaso compromiso que, a menudo, pese al común legado histórico-cultural, ha marcado los contactos diplomáticos de Italia con las repúblicas centro y suramericanas. En los últimos años esta colaboración se ha visto desafiada por el creciente deslizamiento del orden internacional hacia una situación de incertidumbre, a su vez agravada, antes, por las consecuencias de la pandemia del Covid-19 y, luego, por la guerra ruso-ucraniana. A partir de estas premisas, el ensayo explora la consistencia de las relaciones ítalo-latinoamericanas y los principales factores de cambios y continuidades que están marcando su trayectoria en este comienzo de una nueva década del siglo XXI. Mediante un enfoque histórico, la reflexión quiere indagar el partenariado ítalo-latinoamericano, sobre todo como ejemplo de relación entre una potencia regional mediana con una agenda a menudo inspirada por la ambición de facilitar el diálogo euroamericano, y un área cuya acción internacional sigue viéndose perjudicada por desequilibrios sociales, problemas de seguridad, fragilidades institucionales y democracias claudicantes. Como tal, el escrito detecta en las relaciones ítalo-latinoamericanas una muestra de las criticidades que atañen al sistema internacional y una evidencia de las potencialidades que brindaría una colaboración más coherente entre las dos orillas del Atlántico.

PALABRAS CLAVE

Italia, América Latina, relaciones internacionales, política exterior.

ABSTRACT

Since 2003, Italy and Latin America have experienced a growing strengthening of their relations through the institutionalisation of biennial Conferences

promoted by the Italian Ministry of International Affairs and the Italian-Latin American Institute (IILA), a body created in 1966 and still today the main political interlocutor for cooperation between the Peninsula and its Latin counterparts across the Atlantic. The level of collaboration achieved has been a concrete response to the low profile and low commitment that has often marked Italy's diplomatic contacts with Central and South American republics, despite their common historical and cultural heritage. In recent years this collaboration has been challenged by the increasing deterioration of the international order towards a situation of uncertainty, itself aggravated first by the consequences of the Covid-19 pandemic and then by the Russian-Ukrainian war. Based on these premises, the essay explores the consistency of Italian-Latin American relations and the main factors of change and continuity that are marking their trajectory at the beginning of the new decade of the 21st century. Using a historical approach, the paper seeks to explore the Italian-Latin American partnership above all as an example of a relationship between a medium-sized regional power with an agenda often inspired by the ambition to facilitate Euro-American dialogue, and an area whose international action continues to be marred by social imbalances, security problems, institutional fragilities and claudicant democracies. As such, the paper detects in Italian-Latin American relations a sample of the criticisms of the international system and evidence of the potential of a more coherent collaboration between the two sides of the Atlantic.

KEY WORDS

Italy, Latin America, International Relations, foreign policy.

INTRODUCCIÓN

Prescindiendo del enfoque que se elija para estudiarlo o de la perspectiva por la que se le mire, el sistema internacional nos devuelve hoy en día un panorama marcado por profundos cambios estructurales. En las últimas dos décadas una larga secuela de crisis de distinta naturaleza ha puesto en tela de juicio y arañado cada vez más la expectativa de un orden estable y seguro, madurada tras el fin de la guerra fría. De hecho, desde la irrupción del terrorismo después de los atentados de 2001 hasta la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, transitando por la crisis financiera de 2007 y 2008, las

nuevas agresiones terroristas del Estado islámico entre 2015 y 2019 y la crisis sanitaria de la pandemia del Covid-19, son muchos los acontecimientos que en este comienzo de siglo XXI desmintieron la ilusión celebrada, tras la caída de la Unión Soviética, de una comunidad internacional en marcha hacia relaciones pacíficas, colaborativas y orientadas hacia una universalización de la economía de mercado y de la democracia liberal (Colombo, 2022). En cada una de las principales dimensiones del escenario diplomático y estratégico mundial vinieron asentándose, más bien, nuevas tendencias: en aquella de la distribución del poder y del prestigio internacional se asistió, por ejemplo, a un progresivo deslizamiento del baricentro de la política y de la economía internacional hacia sujetos no occidentales como lo es actualmente China. En la dimensión de la escalera geográfica de las relaciones internacionales, en cambio, se reconoció un creciente peso a nuevos cuadrantes y actores geopolíticos emergentes (Tokatlian, 2007); en la dimensión de las reglas de convivencia internacional, en fin, se desarrolló un ardiente debate en torno a los principios de legitimidad, con la división entre quienes defienden a toda costa la “no-intervención” de la comunidad internacional en los asuntos internos de los Estados, y quienes pretenderían acreditar un “deber de injerencia” toda vez que se violen las libertades fundamentales de los ciudadanos (Scoccimarra, 2016). Asimismo, a los cambios surgidos en estas dimensiones se ha acompañado una regresión a nivel global de la democracia liberal, desafiada por el “contagio populista” y las pulsiones autoritarias que en los últimos años ni siquiera esquivaron a países de sólida tradición democrática (Coppedge *et al.*, 2020). Paralelamente a estas tendencias, también ha venido cobrando centralidad un amplio abanico de temas de orden económico, social, cultural y ambiental cuyo manejo colectivo –como lo prueban, entre otras, la Agenda 2030 de la ONU o los objetivos 2050 de la Unión Europea– resulta hoy en día impostergable.

Si, por un lado, estas dinámicas han favorecido una efervescencia teórica entre quienes investigan científicamente la evolución del orden mundial, por el otro, también han conllevado una significativa redefinición de las agendas internacionales de actores estatales, organismos supranacionales y organizaciones de la sociedad civil (Diodato, 2021).

Entre quienes han tenido que medirse con la complejidad de estos cambios, una posición representativa la ocupan las potencias regionales medianas, cuyas actuaciones han resultado (y siguen resultando) a menudo arduas, antes que todo por la tipología y la naturaleza de las funciones que

la misma literatura les reconoce a estos sujetos en su quehacer internacional. Una mirada teórico-conceptual, en efecto, señala que las potencias regionales medianas –por lo general Estados desarrollados, democráticos y con una diplomacia especializada– gozan de recursos materiales limitados (lo cual las coloca inevitablemente por debajo de las potencias mundiales); sin embargo, disponen de un *soft power* que les permite desempeñarse en favor del mantenimiento del *statu quo* con actividades como la promoción de la cooperación internacional, la defensa del derecho, el fortalecimiento de las instituciones supranacionales y la preservación de la paz (Rocha *et al.*, 2011; Flandes, 2010). Se trata –como es fácil valorar– de actividades que, en el medio de los cambios estructurales conocidos por el sistema internacional en estos años, no siempre ha sido fácil de reafirmar y corroborar.

En la categoría de estas potencias es posible incluir a un país como Italia, debido a sus capacidades materiales e inmateriales, posición geográfica y características. Sin lugar a duda, según lo detallado en una amplia producción científica, Italia es un sujeto que, a menudo, ha mostrado una actitud intermitente en el ámbito internacional (Mammarella y Cacace, 2010; Bentivoglio y Varsori, 2018; Varsori, 2022); sin embargo, siempre ha exhibido, desde los años de la segunda posguerra, una política exterior anclada a dos directrices puntuales y complementarias: aquellas del atlantismo y del europeísmo. En torno a estas líneas –a identificarse con los esfuerzos para el afianzamiento de los valores occidentales, el sostén a la Alianza Atlántica y la construcción de una Europa unida– los gobiernos de Roma han construido su desempeño de potencia regional mediana. Lo han hecho, si bien de manera no uniforme y no siempre a la altura de sus dividendos geopolíticos, cultivando sobre todo la aspiración de jugar un rol de puente en el espacio euroamericano y mediterráneo. Un ejemplo, en este sentido, lo ofrece la historia de la proyección italiana en América Latina y las tentativas de actuar por debajo del río Bravo, no solo cuidando las relaciones bilaterales con los países de la región, sino también tratando de actuar una política adecuada para toda la región, favoreciendo, por ejemplo, una más concreta inserción del área en las dinámicas euroamericanas.

A partir de estas premisas, el presente escrito tiene el objetivo de recorrer unas etapas de las relaciones ítalolatinoamericanas y evidenciar de qué manera las tensiones que cruzan el sistema internacional han venido impactando sobre los esfuerzos de los gobiernos italianos hacia la región subcontinental. La reflexión deriva de la evidencia de que, en las últimas dos décadas, Italia y América Latina han experimentado un creciente

fortalecimiento de sus vínculos gracias a la institucionalización de conferencias bienales (Di Santo, 2021). El nivel de colaboración alcanzada ha representado una respuesta concreta al escaso compromiso que, a menudo, ha marcado los contactos diplomáticos de Italia con las repúblicas centro y suramericanas (Nocera, 2020). Sin embargo, frente a hitos como la pandemia del coronavirus y el retorno de la guerra interestatal en Europa, es legítimo preguntarse qué capacidad de resistencia mostraron esas relaciones; en qué medida la agenda dibujada en estos años ha progresado o ha retrocedido; y qué nivel de madurez mostraron los responsables de la política exterior italiana: ¿confirmaron los compromisos planteados o, más bien, volvieron a exhibir la discontinuidad y las falencias muchas veces reveladas a lo largo de la historia bilateral con el área?

Para contestar a estas preguntas, el análisis se apoya en fuentes institucionales, de prensa, documentación de observatorios y centros especializados y, sobre todo, en una malla interpretativa que, si bien bosquejada para estudiar la política exterior italiana en sus conexiones con el sistema internacional de la guerra fría (Di Nolfo, 2003, pp. 17-28), resulta aún actual por la continuidad de las directrices atlánticas y europeístas, y la persistencia de ese “vínculo externo” que, de una u otra manera, sigue ligando a Italia a los Estados Unidos, todavía vértice y baricentro de la postura occidental, tal y como ocurría en la segunda mitad del siglo XX. La malla interpretativa se estructura, de hecho, alrededor de conceptos puntuales como aquellos de subordinación, interdependencia, integración y autonomía. Desde el primero hasta el último, estos términos devuelven niveles de subalternidad decrecientes del sujeto estatal (Italia) frente a la potencia de referencia (los Estados Unidos) y, de reflejo, graduaciones de márgenes de maniobras externas cada vez más amplias. En retrospectiva, se trata de una malla conceptual que bien se adapta al mismo contexto latinoamericano, ya que los niveles de condicionamiento estadounidense sobre la región representan, tradicionalmente, una variable imprescindible a la hora de estudiar las relaciones del área con los sujetos extracontinentales.

I. ITALIA Y AMÉRICA LATINA: UN INQUIETO CAMINO DE ENCUENTROS Y DESENCUENTROS

En el ámbito historiográfico se ha documentado ampliamente el interés errático y fluctuante que Italia ha dedicado a América Latina a lo largo del siglo XX. Tanto autores como funcionarios que se han ocupado del tema

han aclarado, en efecto, que los gobiernos de Roma orientaron su mirada hacia el subcontinente americano más por razones de oportunismo que por disposiciones basadas sobre una atenta valoración del interés nacional (Albónico, 1987, 1988, 1992; Incisa di Camerana, 1992, 2003; Nocera, 2020). El retórico llamado a la “latinidad”, así como la frenética búsqueda de amistades para una mejor colocación internacional del país, empujaron de forma intermitente el incentivo de Italia por América Latina, sin que esta, por décadas, se integrara en las prioridades de la política exterior. Es más, factores como la distancia geográfica o la hegemonía estadounidense sobre su hemisferio a menudo funcionaron más como pretexto para abandonar concretos esfuerzos de planeación que como elementos objetivos para el dibujo de iniciativas eficaces.

Marcados por estas tendencias, en el siglo XX se pueden detectar, sobre todo, tres momentos en los que la política y la diplomacia italiana trataron de adoptar una directriz latinoamericana más coherente, terminando, sin embargo, con dejar al descubierto límites e improvisaciones (Nocera, 2020, pp. 247-248).

El primero se dio durante el fascismo, cuando las ambiciones del régimen mussoliniano sobrepasaron los escenarios geopolíticos más contiguos a la península para extenderse también a la región latinoamericana. En este caso el propósito de Roma fue estrechar lazos, sobre todo, con los países de la región que habían recibido más italianos durante la gran emigración de las últimas décadas del siglo XIX y del comienzo del XX. La estrategia, en un primer momento, privilegió los instrumentos culturales, con la promoción de escuelas, asociaciones y difusión de prensa para desarrollar en los emigrados un nuevo sentido de pertenencia de patria y valerse de ellos para crear ocasiones de penetración, sobre todo económica y comercial. Los esfuerzos para la “fascistización” de los peninsulares también fue la ocasión para acreditar una forma de gobierno que, allende el océano, iba sugestionando a líderes y gobernantes (Mugnaini, 2008). La misma posibilidad de presentar al fascismo como un modelo político para los gobiernos autoritarios y los incipientes nacionalismos que las repúblicas del área enarbolaban, sobre todo después de la gran depresión de 1929, contra un orden internacional percibido como hostil, terminaron alimentando en unos ámbitos políticos y diplomáticos italianos la expectativa de que la Roma mussoliniana funcionara como puente ideológico entre las dos orillas del Atlántico. La latinidad –celebrada antes que todo como repertorio espiritual– fue presentada entonces

como antítesis del imperialismo norteamericano, y el panlatinismo como antagonico al panamericanismo perseguido por Washington (Scarzanella, Trento, 2004). Las iniciativas no dejaron de producir halagadores resultados políticos y diplomáticos con regímenes, como el argentino o el brasileño, que traían inspiraciones del ejemplo fascista para presentarse como garantes del orden y el progreso o de un modelo estatal corporativo. A nivel económico-comercial, en cambio, las relaciones bilaterales no conocerían nunca una verdadera evolución, debido a la incapacidad italiana de ofrecer alternativas concretas, en términos de flujos de bienes y capitales, respecto a las brindadas tanto por los Estados Unidos como por los demás actores europeos.

Roma fortaleció los esfuerzos diplomáticos sobre las repúblicas centro y suramericanas aún más después de la agresión a Etiopía, en 1935, y del comienzo de la guerra civil española. Las presiones se dieron tanto para conseguir el reconocimiento del imperio, proclamado tras el triunfo en Etiopía, como para favorecer la victoria de Francisco Franco en Madrid. En ambos casos, las iniciativas persiguieron un diseño paralelo: por un lado, aislar la posición de las cancillerías —máximamente la mexicana— que más habían defendido en la Sociedad de las Naciones las razones de Etiopía y aquellas del legítimo gobierno republicano de España (Jorge, 2016); por el otro, valorizar las relaciones con países, como Brasil y Chile, más orientados a reconocer en Italia un aliado ideológico (Savarino, 2010). El margen de maniobra para el logro de estos objetivos, sin embargo, vino paulatinamente achicándose a medida que la política del “buen vecino” —mientras tanto adoptada por Washington— compactaba los Estados americanos en torno a los principios de solidaridad hemisférica. Y fue justo sobre la acción de los Estados Unidos —interesados en cerrar el continente ante todo totalitarismo europeo— que se arenaron las ilusiones de Mussolini en América Latina, ya antes de que el estallido de la segunda guerra mundial apagara cualquier ambición del régimen hacia el subcontinente.

El otro momento histórico en el que los gobiernos de Roma trataron de trazar una directriz latinoamericana ocurrió entre final de los cincuenta y la segunda mitad de los sesenta. En este intervalo, la nueva Italia republicana, nacida de la caída del fascismo y de la derrota bélica, abandonó la actitud instrumental mostrada hasta ese entonces y la relativa idea de una proyección latinoamericana a perseguirse casi exclusivamente para mejorar la credibilidad internacional del país y favorecer la reanudación de los flujos migratorios; en su lugar, los responsables políticos y diplomáticos

de la península adoptaron una postura más coherente. El cambio se dio en el marco de la más amplia transición de la política exterior italiana desde una etapa de debilidad e irrelevancia internacional –es decir, el período inevitablemente sufrido tras la imposición del Tratado de paz al final de la guerra– hasta una fase de mayor dinamismo, despejada por la recuperación de la plena personalidad internacional de Italia gracias a la admisión del país en la ONU en 1955. En este contexto, las relaciones con América Latina se aprovecharon pronto de unos factores, empezando por la posibilidad de desarrollar los principales pilares de la conducta externa italiana: el del atlantismo y aquel del europeísmo, con una nueva sensibilidad (Palamara, 2022). Sobre estas dos directrices, en efecto, Italia había fundado su “elección de bando” y anclado su adhesión al bloque occidental, cuando el antagonismo entre los Estados Unidos y la Unión Soviética había intervenido a dominar las relaciones internacionales. Sin embargo, las vicisitudes de la guerra fría y sus implicaciones sobre la política interna italiana habían demostrado que esas directrices no eran dos categorías inmutables; más bien, constituían dos orientaciones a adaptarse a las evoluciones del contexto internacional. Los compromisos con esto vinculados habrían podido asumirse, por ende, no solo para satisfacer la necesidad de la seguridad militar o del desarrollo económico, sino también la búsqueda de ocasiones para procurar protagonismo al país. Más en detalle, el comienzo de la primera distensión –inaugurada a mediados de los cincuenta por la disponibilidad soviética y estadounidense de darle paso más a las razones del diálogo que a aquellas del conflicto–, llevó a los gobiernos de Roma a plantear la hipótesis de que una reinterpretación del atlantismo y del europeísmo permitirían a Italia reivindicar, con mayor eficacia, el rol de potencia mediana perdido con la guerra, además que proyectarla con éxito hacia escenarios tradicionalmente lejanos de su agenda internacional. También unos importantes cambios a nivel doméstico valoraron la hipótesis: desde los primeros síntomas de las mejoras económicas –preludio del siguiente *boom* de la década del sesenta– hasta el ascenso de nuevos líderes al mando de la Democracia Cristiana, el partido hegemónico fiel a Washington y con una centralidad sistémica en los equilibrios internos, vinculante también para la orientación internacional del país.

La reinterpretación del atlantismo y del europeísmo, solicitada para respetar los compromisos con los Estados Unidos, pero, al mismo tiempo, procurar una política exterior más asertiva, privilegió la proyección hacia el Mediterráneo y el Oriente próximo (Martelli, 2008). Aun así, el impulso

de esa renovada acción externa, pronto apodada “neo-atlántica”, tanto por unos protagonistas como en sede historiográfica, no ignoró precisamente a América Latina, hasta ahí desestimada también por una comprensible deferencia a la hegemonía hemisférica de los Estados Unidos. Con respecto a la región, el “neo-atlantismo” alimentó, en especial, el propósito de construir una comunidad atlántica más amplia, que priorizara más los temas de la cooperación económica y social que los militares, y que asignara a Roma el papel de puente entre los Estados Unidos, América Latina y la nueva Europa comunitaria en fase de construcción. En ese rol, Italia aspiraba a coadyuvar la distensión internacional y a distinguirse, de reflejo, en el juego entre las potencias.

Bajo este anhelo, el subcontinente americano fue el blanco de una valoración que lo reconocía como estratégico en la lucha contra el bloque oriental, no solo por los recursos y las *commodities* que ofrecía, sino también por las instancias de desarrollo económico, político y de promoción democrática que reclamaba. Según Roma, de hecho, el apoyo a la satisfacción de esas solicitudes fortalecería a todo Occidente, en la medida en que habría demostrado la validez del proyecto modernizador occidental y acreditado este último frente a aquel propuesto por el modelo socialista¹.

La estrategia de los gobiernos de Roma se orientó entonces a conjugar un doble esfuerzo. Por un lado, convencer a Washington de que la mediación italiana en América Latina beneficiaría los intereses de la Casa Blanca; además, aprovechando los vínculos históricos, culturales y religiosos que la unían a la región, Italia también habría podido amortiguar el profundo sentimiento antiestadounidense que corría por las opiniones públicas y las clases dirigentes latinoamericanas. Por el otro, inclinar a los demás socios europeos al desarrollo de una política comunitaria hacia América Latina. Este objetivo, de manera particular, fue perseguido dando voz a los temores de las cancillerías latinoamericanas, que habían acogido el nacimiento de la Comunidad Económica Europea con gran escepticismo por el riesgo de perder cuotas de mercado para unos productos de exportación si la CEE hubiese adoptado una cualquier forma de proteccionismo o privilegiado el

1 Para una interpretación de la guerra fría como contraposición entre dos visiones distintas de la modernidad, cfr., entre otros, Odd A. Westad. (2006). *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*. New York: Cambridge University Press.

intercambio con los territorios africanos de los miembros fundadores (Albani, 2009; Palamara, 2015).

La “vocación latinoamericana” de Italia se desarrolló sobre todo en el bienio 1957-58 y contó con tres momentos fundantes. El primero, en febrero de 1957, cuando el Ministerio de Asuntos Exteriores solicitó un enfoque hacia América Latina basado sobre una “idea atlántica”, extendida a todas las naciones unidas por el océano, y sobre la posibilidad para Italia de hacerse cargo de una virtuosa complementariedad entre el espacio europeo y americano; el segundo, en noviembre del mismo año, cuando en Uruguay el tema de la cooperación atlántica dominó la primera e histórica reunión de los embajadores italianos acreditados en América Latina, para culminar con la redacción de un documento programático de “Directivas e Instrucciones”, en el que se formalizó el propósito italiano de favorecer la “inserción de las repúblicas latinoamericanas en el marco de la solidaridad occidental”; el tercero, finalmente, se dio en septiembre de 1958, con el viaje a Brasil del entonces presidente de la República, Giovanni Gronchi –primer jefe de Estado italiano en visitar a América Latina– que corroboró el compromiso de Roma a respaldar los destinos del subcontinente (La Bella, 2010).

En los años siguientes estas intenciones orientaron un efectivo crecimiento cuantitativo y cualitativo de las relaciones. Una larga secuela de visitas de Estado y encuentros oficiales entre representantes italianos y latinoamericanos permitieron a las partes conciliar sus agendas en torno a temas nodales como el desarme, el desarrollo económico y la integración regional. En Bruselas, los ministros italianos insistieron a favor de una política de estabilización de los precios de las materias primas y de facilidades para las exportaciones latinoamericanas –sobre todo cacao y café– hacia la CEE. Con respecto a eso, sin embargo, las iniciativas resultaron infructuosas, tanto por la postura de países como Francia y Bélgica, más orientados a salvaguardar el intercambio con sus posesiones de ultramar, como por la dificultad de conciliar las diferentes exigencias de los actores latinoamericanos, incapaces de negociar con una sola voz.

Más robustas, en cambio, aparecieron las relaciones bilaterales, marcadas por un incremento de los vínculos políticos, de los intercambios comerciales y de la presencia de las mayores empresas italianas. Un papel decisivo, en este caso, lo jugó el partido de la Democracia Cristiana Italiana que, en el marco de la Unión Mundial Democrática Cristiana (UMDC) –fundada en Santiago de Chile en 1961– dio apoyo político, organizativo e ideológico al desarrollo

de los movimientos afines de América Latina, hasta favorecer importantes victorias electorales, como la del chileno Eduardo Frei Montalva en 1964 (Nocera, 2017). Además, por guardar las riendas de la política italiana, la Democracia Cristiana pudo experimentar un robusto entrelazamiento entre la línea internacional del partido y la agenda exterior oficial del gobierno. Un entrelazamiento que, con respecto a América Latina, resultó valioso sobre todo después de la victoria de J. F. Kennedy en los Estados Unidos, ya que la llegada a la Casa Blanca del primer presidente católico en la historia del país, y su disposición a querer contrastar las amenazas comunistas en la región mediante políticas reformistas, de desarrollo y de fortalecimiento de las libertades, legitimaba, al mismo tiempo, tanto la influencia de la Democracia Cristiana italiana sobre los partitos católicos del área como la política latinoamericana de Roma.

En 1966, la madurez de las relaciones culminó con la fundación del Instituto Ítalo-Latinoamericano (IILA), un organismo querido por el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Amintore Fanfani, líder del Partido Demócrata Cristiano italiano, para respaldar la acción del gobierno en Centro y Suramérica. La subitánea adhesión de todas las representaciones latinoamericanas convirtió la IILA en el principal interlocutor político para la cooperación entre la península y sus contrapartes latinas allende el Atlántico. Más que un nuevo factor de impulso, sin embargo, el organismo terminó representando un punto de llegada. Mientras que a nivel económico y financiero, de hecho, el acercamiento y la colaboración ítalo-latinoamericana alcanzó resultados nunca vistos hasta ahí (Incisa di Camerana, 1995, pp. 58-61), a nivel político-diplomático comenzó un nuevo retroceso que ni siquiera las iniciativas del organismo, si bien loables², pudieron contener del todo. La involución, por otra parte, corrió sobre tendencias que trascendieron la mera voluntad de Italia de mantenerse fiel a los compromisos. En efecto, la capacidad italiana de desarrollar una concreta acción internacional resultó golpeada por esas profundas inestabilidades y el malestar social que, desde los últimos años de los sesenta, interesaron a toda Europa y que, en el caso de

2 Entre estas estuvo el encuentro *América Latina, Italia y CEE*, organizado en 1970 y en el que, retomando una solicitud hecha al Consejo de los ministros de la Cee ya en 1968, los funcionarios italianos insistieron en la exigencia de transferir tecnología a América Latina e instituir un fondo alimentado por los intereses de los préstamos bilaterales, con el que financiar la deuda externa de la región. Sobre esto véase *Documento finale del Seminario America Latina, Italia e Cee*, en *Rivista di Studi Politici internazionali*, abril-junio de 1970, p. 315.

la península, desembocarían en los llamados y trágicos “años de plomo”. Al mismo tiempo, otro tanto decisivo resultó también el recrudecimiento de la tensión entre democracia y dictadura en América Latina; una agravación que, además de sumergir al subcontinente en la horrible noche de los regímenes militares, también condicionaría la conducta externa de sus cancillerías. *Last but not least*, también incidió la postura de la Casa Blanca que, ya desde el sucesor de Kennedy, el presidente Johnson, se mostraría menos interesada en valerse de las políticas de amistad de Italia en América Latina. La presencia de Roma al sur del río Bravo volvería, por ende, a resbalarse hacia una escasa relevancia que ni siquiera las movilizaciones políticas y partidistas suscitadas en la península por el golpe chileno de 1973 lograron compensar (Nocera, Rolle Cruz, 2010; Santoni, 2008; Mulas, 2005).

Un nuevo cambio de rumbo solo se dio a lo largo de los ochenta, cuando, por tercera vez, Roma trató de asentar una sólida directriz latinoamericana. La acción hacia el área, esta vez, transitó sobre todo por el apoyo a las transiciones democráticas y a las iniciativas para solucionar el conflicto en América Central, ahí donde la “guerra de baja intensidad”, promovida por los Estados Unidos mediante fuerzas contrarrevolucionarias, operaciones encubiertas, intensa propaganda y presiones económicas y militares al fin de evitar la difusión del virus comunista, había precipitado a los principales países –Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador– en una aterradora espiral de violencia³.

En 1981, cerrando un paréntesis de once años, un jefe de Estado italiano volvió a visitar América Latina. El presidente de la República Sandro Pertini

3 América Central representaba uno de los cuadrantes nodales de la contraposición bipolar. La victoria de la revolución popular sandinista en Nicaragua, en 1979, había revitalizado todos los partidos de inspiración marxista ya activos en los países del área. Para evitar la difusión del virus comunista en un espacio estratégico vital, la nueva administración estadounidense de Ronald Reagan promovió una “guerra de baja intensidad”, hecha de apoyos a fuerzas contrarrevolucionarias, operaciones encubiertas, intensa propaganda y presiones económicas y militares. Las fuerzas en disputa lanzaron a todos los principales países involucrados –Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador– en una aterradora espiral de violencia. En un primer momento, Europa siguió los acontecimientos con una postura más marginal y siempre en el respeto de la premisa hegemónica norteamericana sobre el área. Frente a la continua exacerbación del conflicto, sin embargo, y mientras también en el Congreso estadounidense crecían los malhumores por la estrategia de la Casa Blanca, los representantes de la CEE quisieron asegurar su respaldo a la solución de la crisis, asumiendo que de la cooperación con las frágiles democracias latinoamericanas dependía, además, el seguimiento de la paz y de la seguridad para todo Occidente. Sobre el tema cfr. Albani, 2009, pp. 129-132.

viajó a México, Costa Rica y Colombia, elegidas para mostrar la preferencia de la península por los regímenes latinoamericanos democráticos y su disconformidad con aquellos autoritarios. A nivel bilateral, Roma siguió una conducta precisa, que vinculaba la expansión de las relaciones económicas, comerciales y culturales a la consolidación de las instituciones democráticas. El 10 de diciembre de 1987 esta conducta fue consagrada con la suscripción del Tratado italo-argentino, un documento querido e imaginado como ejemplo para el relanzamiento de la cooperación también con los demás actores de la región (Incisa di Camerana, 1995, pp. 62-63). En ámbito multilateral, en cambio, el foro que se privilegió para respaldar el retorno de la democracia fue nuevamente aquello de la Comunidad Europea. En Bruselas, Italia sostuvo la necesidad de auxiliar al así llamado Grupo de Contadora, que Colombia, México, Panamá y Venezuela constituyeron para promover iniciativas político-diplomáticas con las que procurar una salida a la crisis centroamericana. Con la democratización del área, según los representantes italianos, también se podía relanzar el diálogo euroamericano en beneficio de todo Occidente. Sobre esta visión, por otra parte, convergían de manera transversal todas las principales fuerzas del panorama político italiano. Y no es un caso, en este sentido, que tanto el Partido Socialista como el Demócrata Cristiano, protagonizarían reuniones sobre la situación centroamericana, coincidiendo al interior de sus respectivos *networks* internacionales, en que la cooperación euro-latinoamericana se fundaría sobre una solidaridad amparada al reconocimiento de valores comunes como la defensa de los derechos humanos, la promoción de la democratización y el respeto de la dignidad de todos los pueblos.

No se puede pasar por alto, de todas formas, que el dinamismo italiano mostrado en sede europea hacia América Latina y sus problemáticas, también respondería a la necesidad de contrabalancear las iniciativas a favor del subcontinente con las que España marcó su proceso de acercamiento, y luego de ingreso, a la CEE. Desde el Tratado de adhesión a la Comunidad, de hecho, Madrid dejaría en claro su voluntad de desarrollar en Europa la directriz iberoamericana de su política exterior (Laschi, 2017); un compromiso en el que los gobiernos de Roma redescubrían la tradicional competencia entre Italia y España de acreditarse como el principal punto de referencia europeo de los países latinoamericanos. Es bajo esta interpretación que se podría leer la decisión italiana de favorecer la institucionalización del diálogo birregional Europa-América Latina. El propósito se consiguió a finales de 1990, cuando

en Roma, aprovechando la presidencia de turno de la CEE, el gobierno italiano convocó a las representaciones europeas y latinoamericanas del Grupo de Río⁴ para la suscripción de esa Declaración —la primera conjunta entre los dos continentes— que, recogiendo años de esfuerzos, llevaba las partes a institucionalizar sus relaciones. En concreto, los signatarios se comprometían a tener conferencias anuales, reuniones de expertos y encuentros *ad hoc* durante los cuales concretar un paradigma de cooperación sentado sobre el vínculo entre democracia y desarrollo.

Al igual que la fundación de la IILA, también la Declaración de Roma pudo considerarse un nuevo ápice del empeño italiano hacia América Latina. El logro se daba mientras el fin de la guerra fría mutaba los equilibrios internacionales y sentaba nuevas condiciones para que también las dos orillas del Atlántico fortalecieran sus relaciones. En Europa, el Tratado de Maastricht empujaría el proceso de unión política, económica y monetaria de la Comunidad, recalificándola con el nombre de Unión Europea. Del otro lado del océano, en cambio, se asistía a un reflorecimiento del regionalismo, tanto a nivel subregional como continental (Giannattasio, 2020). Sobre este telón de fondo, a la política italiana se le llamaría a revisar el rol del país. Empero, la reflexión —además agitada por las turbulencias económicas y políticas que en ese entonces minaron la credibilidad financiera de Italia y la legitimidad de los partidos nacionales— volvería a dedicar poco espacio a la presencia de la península en América Latina. Dando casi por sentado que lo hecho hasta ahí podía producir fáciles ventajas, el subcontinente fue nuevamente alejado de una estrategia orgánica. Una vez más, Italia confirmaba que su empeño hacia el área solo se movía entre “interludios de inercia e ímpetus aparentes de buena voluntad” (Incisa di Camerana, 1995, p. 62).

II. PRUEBAS DE MADUREZ

Al comienzo de la posguerra fría, en efecto, Italia buscó un rol de potencia regional mediana, tratando de actuar como sujeto equilibrador sobre todo frente a las crisis que sacudieron la península balcánica, el área del Mediterráneo y del Oriente próximo. Después de todo, era en estos cuadrantes que

4 El grupo de Río nació oficialmente en 1986 de la unión entre el Grupo de Contadora y aquel de Apoyo a Contadora que Brasil, Argentina, Perú y Uruguay habían creado en 1985 para respaldar las iniciativas de paz y de desmilitarización del área centroamericana.

se concentraban no solo los retos más apremiantes para el interés nacional –como aquellos vinculados a la disolución de Yugoslavia o a la pacificación del Oriente medio– sino también las posibilidades de mostrarse funcional a los Estados Unidos, superpotencia ganadora de la confrontación bipolar y epicentro de los nuevos equilibrios globales (Romero, 2018, pp. 172-184).

La “vocación latinoamericana”, en cambio, fue alimentada casi exclusivamente por unos viajes oficiales que llevaron a ministros y presidentes del Consejo italianos a visitar sobre todo los países del Cono Sur (Nocera, 2020, pp. 151-152). Las misiones sirvieron para reflexionar sobre el estado de salud de los vínculos bilaterales, como probaron, entre otras, las palabras de la ministra de asuntos exteriores Susanna Agnelli, quien, en 1995, en Argentina, reconoció el “error político” de Italia de haber dejado enfriar las relaciones con el área (Nocera, 2020, p. 150). Las visitas también fueron la ocasión para respaldar los intereses económicos y comerciales peninsulares, y armonizar las agendas sobre prioridades comunes. En el primer caso, se buscó sobre todo la manera de favorecer la penetración de las empresas italianas frente a mercados aún afectados por las consecuencias de la crisis de la deuda de los ochenta, pero deseosos de atraer a inversionistas extranjeros con programas de privatizaciones y liberalizaciones puestos en marcha bajo la lógica neoliberal del así llamado *Washington consensus*. En cuanto a las agendas, se privilegiaron los temas de la cooperación para el desarrollo, de la colaboración científica, tecnológica, aquellos de seguridad como la lucha al narcotráfico y, sobre todo, del camino para la creación de un partenariado euro-latinoamericano basado sobre el diálogo entre el Grupo de Río y la UE, así como las relaciones entre esta y el Mercosur⁵.

Sobre el acercamiento UE-América Latina se concentraron los gobiernos de centroizquierda (Romano Prodi, Massimo D’Alema y Giuliano Amato) que guiaron la política italiana entre 1996 y 2001. En este quinquenio Italia corroboró el propósito de jugar un papel calificador en el afianzamiento de las relaciones euro-latinoamericanas, tratando de recuperar, así, también el terreno dejado a España sobre este asunto (Di Santo, 2021).

5 Nacido en 1991 con el Tratado de Asunción, firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, el Mercado Común del Sur resultó, desde el comienzo, un interlocutor privilegiado para Europa. El incremento de las relaciones entre los dos bloques regionales, alternativo a aquellas con los Estados Unidos, acogía de hecho la ambición del Mercosur de presentarse como un instrumento de competición global para las principales economías del Cono Sur.

En 1999 se llevó a cabo el primer encuentro Unión Europea-América Latina y Caribe (UE-ALC), en el que las partes acordaron la construcción de un partenariado estratégico birregional. Para Roma fue la ocasión para actualizar su conducta hacia el área, imaginando una mayor coordinación entre componentes institucionales, políticos, económicos y culturales que promovieran la presencia de un verdadero “sistema Italia” en la región. A nivel bilateral no faltaron unas cuantas consecuencias: resultó halagador el involucramiento creciente de las empresas italianas en sectores claves de la economía latinoamericana, como el de las telecomunicaciones o de la industria alimenticia, y volvió a abrirse el debate sobre la valoración de los connacionales inmigrados, sugiriendo, entre otras cosas, la posibilidad de reconocer el derecho de voto a los italianos en el extranjero para reconectarlos con la política nacional.

Sin embargo, en esos mismos trances, la ambición de Italia para actuar como puente euroamericano tuvo que medirse con los cambios que iban interviniendo, tanto a nivel internacional como en la geografía política latinoamericana. Los primeros fueron marcados por la hipótesis de construir un nuevo orden a través de la “guerra global al terrorismo”. Anunciada por la administración estadounidense de George Bush tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, la iniciativa perseguiría el objetivo de exportar, hasta con la fuerza, la concepción estadounidense de democracia, salvo desvelar pronto, en realidad, los límites de la supremacía de los Estados Unidos y de la pretensión de crear un sistema unipolar. En el subcontinente, en cambio, el fenómeno más relevante fue la avanzada de candidatos de izquierda y de centroizquierda que remplazaron casi todos los gobiernos de orientación neoliberal que, en la década de los noventa, habían triunfado en la región. La “marea rosa” —expresión utilizada para describir el fenómeno— llevó en el poder experiencias y fórmulas políticas bien distintas en términos de acentos ideológicos, concepción del Estado y desempeño económico. Al lado de modelos más radicales, como los de Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador, que se propusieron valorizar la cultura indígena, la reapropiación de los recursos naturales y la ampliación de los derechos mediante la promoción de formas de democracia directa, se colocaron los modelos de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile y Tabaré Vázquez en Uruguay, más moderados y con recetas económicas más afines a cánones neoliberales. Todas estas experiencias, sin embargo, podían

considerarse reunidas por el afán común de devolver la cuestión social al centro de la agenda política y de asegurar mayor dinamismo internacional al área, ya sea a través del dibujo de nuevos esquemas de integración regional, o por medio de la creación de ejes extracontinentales más autónomos de la tradicional influencia estadounidense (Gardini, 2009).

Sobre este telón de fondo, en 2003 la ciudad italiana de Milán fue anfitriona de dos eventos destinados a hallar el terreno para relanzar el rol y la imagen de la península allende el océano. El primero, en marzo, fue la asamblea anual del Banco Interamericano de Desarrollo: este organismo no se había reunido nunca en Italia, y para esa ocasión la Región Lombardía involucró una pluralidad de actores de la sociedad civil y del mundo político e institucional mediante unas iniciativas preparatorias (eventos y seminarios internacionales llevados a cabo desde 2002) con las cuales reflexionar sobre las principales problemáticas latinoamericanas. En octubre del mismo año se realizó también la primera Conferencia Nacional sobre América Latina, en la que políticos, diplomáticos e intelectuales italianos y latinoamericanos pudieron dialogar sobre la importancia de la cooperación birregional UE-ALC, con programas de apoyo al desarrollo y al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

En 2005 estos eventos gozaron de una primera continuidad gracias a la organización de la II Conferencia Nacional sobre América Latina. El encuentro se llevó a cabo otra vez en Milán, el 17 y 18 de octubre, dos días después de la XV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, reunida en la ciudad española de Salamanca. Si las fechas se eligieron de propósito, para contar con la presencia de unos mandatarios latinoamericanos ya de visita oficial en el viejo continente, la inmediata instalación de la Conferencia tras aquella española dio claramente a entender la voluntad italiana de contender a España el rol de nación europea más interesada en construir foros de diálogos con el conjunto de las repúblicas latinoamericanas. No se podía desestimar, en este sentido, que Italia renovaba su aspiración justo cuando la “gran ampliación”⁶ movía casi exclusivamente el interés de UE hacia Europa central y oriental (Laschi, 2021), con el riesgo de volver a darle la espalda a América Latina.

6 Así es conocida la adhesión que, en 2004, llevó al ingreso en la UE de Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Chipre y Malta.

Sin embargo, fue a partir de 2006 que este conjunto de reflexiones y esfuerzos encontraron una verdadera sistematización hasta permitir el ingreso de América Latina en las prioridades de la política exterior italiana. Lanzados principalmente con fines económicos y empresariales por la Región Lombardia y la Cámara de Comercio de Milán, los eventos Ita-AL empezaron a adquirir una dimensión política e intergubernamental cuando la organización fue asumida por el Ministerio de Asuntos Exteriores en colaboración con el IILA. El cambio de ritmo ocurrió bajo el segundo gobierno de Romano Prodi y la labor del subsecretario delegado para América Latina, Donato Di Santo. El Ministerio puso en marcha una intensa actividad política y diplomática para tratar de construir dentro de todas las instituciones públicas italianas, tanto a nivel central como local, un sistema de relaciones con el subcontinente que ampliara la idea de la cooperación recíproca y de la interdependencia; se dio mayor respaldo a las empresas comprometidas en la región; se volvió a instaurar un diálogo con los Estados Unidos sobre temas latinoamericanos, con una sensibilidad semejante a aquella mostrada en la década de los sesenta del siglo precedente; y, sobre todo, Roma logró conseguir una presencia en las estructuras, hasta ahí herméticamente cerradas, de las cumbres iberoamericanas⁷.

El pilar de estas gestiones fue la definitiva institucionalización de la Conferencia Nacional Italia-América Latina y el Caribe. De hecho, gracias al sostén de todos los principales partidos nacionales, la Conferencia fue asumida como un instrumento de política exterior, a celebrarse cada dos años, alternativamente en Roma y en Milán. Todas las ediciones, desde la III, llevada a cabo en 2007, empezaron a conjugar finalidades económicas y empresariales con objetivos políticos e intergubernamentales. La organización de las conferencias –siempre adelantadas por eventos preparatorios que contribuyeron a convertir el diálogo ítalo-latinoamericano en algo permanente– contó con un creciente involucramiento de actores y organismos. Resultaría sobre todo fundamental la colaboración del IILA que, precisamente a partir del 2006 –año del 40 aniversario de su fundación– volvería a reafirmar su centralidad para la interlocución política, diplomática y cultural entre Italia y las naciones latinoamericanas, hasta verse otorgado el rol de Secretariado Permanente de las Conferencias.

7 A partir de la XVI Cumbre llevada a cabo en Uruguay en 2006.

Cuando en 2011, en Caracas, se fundó la Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños, reconociéndosele la tarea de mantener las relaciones con la UE, el instrumento de las conferencias Italia-América Latina ya había hecho de la península una referencia europea para toda América Latina (Di Santo, 2021, pp. 47-48). Al lado de las conferencias, en efecto, Italia había definitivamente amparado su desempeño de país puente del espacio euro-latinoamericano. Las tentativas de Roma de convertir los encuentros ítalo-latinoamericanos en momentos claves para la consolidación del partenariado birregional UE-ALC (desde 2013 UE-Celac) quedaban confirmados ya a partir de los informes discutidos en cada edición de las conferencias: de la cooperación entre los esquemas de integración subcontinentales y la UE al fortalecimiento de las instituciones democráticas, de la colaboración a nivel científico y tecnológico a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de la lucha a las redes criminales transnacionales⁸.

En 2014 el Parlamento italiano otorgó a las conferencias un importante reconocimiento normativo con la Ley 173, que sellaba formalmente sus convocatorias. El logro fue conseguido otra vez gracias a un sostén amplio y transversal de casi todos los partidos italianos que contribuían así a demostrar en qué medida la política hacia América Latina se estaba convirtiendo en una política de Estado. El reconocimiento, además, fue también la ocasión para sacar un balance de los esfuerzos y de la presencia italiana en el subcontinente. Luces y sombras aparecieron entonces con contornos más definidos. Las relaciones con la región habían sido efectivamente regeneradas y la credibilidad de la península había mejorado, como demostraría, entre otras cosas, también el apoyo que las cancillerías latinoamericanas brindaron a Italia para que la ciudad de Milán fuese elegida para albergar la Exposición Universal de 2015. Una regeneración de las relaciones podía apreciarse también a nivel bilateral, gracias sobre todo a los acuerdos económicos y de cooperación suscritos con los mayores actores del área. Además, resultaban halagadores unos resultados económicos. El nivel de internacionalización de las empresas italianas en el sistema latinoamericano, de hecho, había crecido: desde 2007, Enel se había convertido en la primera proveedora

8 Declaración Final VI Conferencia Italia-América Latina y el Caribe. Documento disponible en <http://www.conferenzaitaliaamericalatina.org/vi/es/declaracion-final/> (página consultada el 20 de abril de 2023). Para las actividades y las declaraciones de las Conferencias véase también la página oficial del IILA, <https://iila.org/es/>.

privada de energía eléctrica para toda la región; la Impregilo, líder en el sector de las construcciones, había entrado en el consorcio internacional para la ampliación del canal de Panamá; y, más en general, América Latina resultaba la segunda área del mundo, inmediatamente después de aquella europea, en la que intervenían más detenidamente las empresas italianas y que más atraía inversiones peninsulares. Sin embargo, precisamente en el ámbito económico-comercial se vislumbraban las sombras mayores. Entre 2011 y 2012 la península pasó del noveno al sexto lugar como mercado más importante para América Latina (una posición que guardaría hasta 2019); no obstante, Italia solo seguía incidiendo poco más del 2% sobre las importaciones totales de la región, mientras que esta última pesaba sobre el intercambio comercial total italiano por un porcentaje inclusive menor, y además descendiente (del 2% de 2012 al 1,3% de 2019) (Nocera, 2020). Al mismo tiempo, el intercambio ítalo-latinoamericano seguía viéndose marcado por la dificultad de la península de diferenciar sus socios en la región. Pese a los esfuerzos que, sobre todo entre 2005 y 2010, permitieron ampliar los flujos con países como Colombia y Perú, las dos terceras partes de las exportaciones italianas seguían dirigiéndose hacia destinos tradicionales, como Brasil, México y Argentina y, en medida menor, hacia Chile y Venezuela.

La reflexión sobre los claroscuros del desempeño italiano no pudo ignorar las dinámicas que, en ese mismo lapso, procedían de la región latinoamericana. Llamaban la atención sobre todo los síntomas de la ralentización de las tendencias económicas del área y sus consecuencias a nivel político. Hasta 2012, de hecho, casi todos los países latinoamericanos habían gozado del *trend* alcista de las *commodities* agrícolas, mineras y energéticas, lo que había permitido contar con altos ingresos estatales para experimentar no solo programas sociales, sino también políticas exteriores más asertivas (Di Ruzza, 2011). Desde 2013-2014, sin embargo, el declive del precio de las materias primas agotó la coyuntura favorable, impactando también sobre la conducta internacional de América Latina. De la mano con los cambios económicos también había empezado a mutar el perfil político de la región: el ciclo progresista de la “marea rosa” iba dando paso a un nuevo “viraje a la derecha”, como demostraría en 2015 sobre todo la victoria de Mauricio Macri en Argentina –después de 15 años de peronismo de izquierda con Néstor y Cristina Kirchner– y el “golpe institucional” que en Brasil cerró la larga experiencia de gobierno del Partido de los Trabajadores, empezada

con las dos presidencias de Lula da Silva (de 2003 a 2010), y luego seguida, hasta 2015 con las de Dilma Rousseff.

El viento de los cambios que interesaba el subcontinente no dejó de silbar sobre las Conferencias Italia-ALC organizadas a partir de 2013. Los encuentros –Milán 2013, Roma 2015 y Milán 2017– se abrieron incluso a nuevas iniciativas, como el Foro Pymes y el Foro Parlamentar. En el primero se extendió el diálogo a las oportunidades de cooperación entre pequeñas y medianas empresas, acogiendo, además, una expectativa de partenariado para el sector de las pymes europeas y latinoamericanas que había sido planteada inclusive desde la Cumbre UE-ALC de Río de 1999. En el segundo, en cambio, representantes de las Cámaras de Italia y de todas aquellas de América Latina y Caribe vinieron reflexionando, entre otras cosas, sobre el rol de los Parlamentos en la promoción de la democracia, en la actuación de la Agenda 2030 y en las medidas comunes a adoptarse frente a retos como el cambio climático, la lucha contra la pobreza y la desigualdad⁹.

La capacidad de las conferencias de abrirse a nuevas “filiaciones” –así como los responsables definieron los foros instalados para debatir de manera orgánica un abanico de temas cada vez más amplio (Di Santo, 2021, p. 83)– coincidió con significativos cambios en la política italiana. En febrero de 2014, de hecho, se posesionaba el gobierno de Matteo Renzi, líder de centroizquierda y expresión de una nueva generación del socialismo reformista. Para el nuevo gabinete, la mejora de la posición internacional de Italia tenía que transitar por una modernización institucional y económica del país. Así las cosas, mientras a nivel interno se perseguía el objetivo de la reforma de la Constitución, en política exterior se quería mostrar un renovado pragmatismo con el que lograr, entre otras cosas, más peso en los organismos multilaterales y un relanzamiento de la competitividad del “sistema Italia” (D’Alimonte y Mammarella, 2022, pp. 75-114).

Las relaciones con América Latina se inscribieron dentro de esta lógica. En 2015, Renzi cumplió una visita oficial a Chile, Perú y Colombia. La elección de los destinos no fue casual: junto a México, de hecho, desde 2011 estos tres países habían conectado la común aspiración a proyectarse

9 Para las declaraciones finales de los foros parlamentarios cfr. https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/forumpiaalc2015/dichiarazione_finale_IT.pdf y https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/forumPIALC2017/dichiarazione_finale_IT.pdf

hacia los mercados asiáticos, conformando la Alianza del Pacífico. La visita del presidente del Consejo Italiano indicaba la voluntad de Roma de privilegiar las relaciones con los países del área que más se iban señalando por dinamismo económico y aportes a los esquemas de integración regional. Razones eminentemente económicas caracterizaron los viajes institucionales de Renzi también a Cuba y a Argentina. En el primero, siempre en 2015, el jefe del gobierno italiano llegó con los representantes de decenas de empresas peninsulares, interesadas en aprovechar los espacios que la *Ley de Inversión extranjera* —aprobada por la Asamblea Nacional Cubana en 2014— abría en la isla. En el segundo, en 2016, Renzi pudo alabarse de ser el primer representante de un Estado europeo en visitar al presidente Macri y de querer respaldar el propósito del nuevo mandatario de la Casa Rosada de recalificar las relaciones de su país con la Unión Europea y con Washington (Nocera, 2020).

El pragmatismo italiano resultó fructífero. En el trienio 2014-2017 el intercambio con América Latina creció paulatinamente hasta alcanzar el valor de casi 21 mil millones de euros. Más estructurado resultó también el diálogo con los foros multilaterales de la región. Un avance evidente, en este caso, fue ofrecido por las relaciones con la *Caribbean Community* (CARICOM) y con la *Association of Caribbean States* (ACS): el memorándum de cooperación renovado en 2015 con el primer organismo y aquel instituido en 2017 con el segundo, acogieron el empeño de Roma de sostener a los países del área en una pluralidad de sectores como transición ecológica, contraste a la criminalidad transnacional, investigación científica y tecnológica, desarrollo sostenible y prevención de las calamidades naturales. El sostén, por otra parte, no se quedó en letra muerta ya que solo el acuerdo con la Caricom produjo pronto la aprobación de veintidós proyectos y la asignación de casi 18 millones de euros¹⁰.

Sin embargo, los compromisos hacia el área no fueron inmunes a tensiones que, una vez más, intervinieron para agitar el panorama político italiano. El gobierno Renzi no superó el escollo de una reforma constitucional con la que se planteaba la transformación del Senado de la República en una Cámara de las regiones y la reducción del número de senadores (D'Alimonte y Mammarella, 2022, pp. 104-107). El fracaso de la propuesta

10 Como ejemplo véase: https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/aree_geografiche/americhe/rapporti_con_amlatina/#falcone-borsellino

aceleró la fragmentación de la izquierda y de la centroizquierda italiana. Quienes se beneficiaron más de esta tendencia fueron el Movimiento 5 Estrellas (M5S), que desde 2013 ya había ocupado una posición relevante en la escena política italiana, y la Liga Norte, partido que había dejado de lado su originaria identidad regionalista para legitimarse con una vocación nacional, encabezando la parte de centroderecha. A pesar de las diferencias programáticas que separaban a las dos fuerzas –con el M5S, orientado sobre posiciones “populistas” y antieuropeístas y la Liga, más amarrada a una orientación “soberanista”– ambas asumieron la dirección del país con la formación del gobierno de Giuseppe Conte. Las diferencias entre los dos partidos no dejaron de repercutir en la línea del gobierno hacia América Latina, cuya relevancia en la política exterior del país, de todas formas, volvía a ensombrecerse.

La cuestión que hizo un mayor hincapié en las discrepancias de las autoridades italianas respecto de América Latina fue, sin lugar a duda, la crisis venezolana, desatada por el constante deslizamiento del régimen de Nicolás Maduro (desde 2013 rigiendo el país) hacia posiciones autoritarias. Cuando al comienzo de 2019, Juan Guaidó, líder de oposición al chavismo, se autoproclamó presidente interino de Venezuela, el gobierno de Roma se dividió entre quienes estaban a favor de Guaidó, y quienes defendieron las razones de Maduro. La discordia dejó a Italia en una posición anómala, ya que, a diferencia de los Estados Unidos –que encabezaron las arremetidas diplomáticas y económicas a Caracas– y de las principales cancillerías europeas, la península terminaría no reconociendo la autoridad de Guaidó.

En este escenario, el cuidado de las relaciones ítalo-latinoamericanas siguió quedando amparado al camino de las conferencias y de las iniciativas preparatorias que venían anticipándolas. La IX edición, de manera específica, mostró en qué medida este instituto lograba compensar diplomática e institucionalmente las omisiones políticas. El encuentro, finalmente llevado a cabo en octubre de 2019, fue preparado, de hecho, mientras las tensiones entre M5S y Liga producían la caída del gobierno italiano y la formación de uno nuevo, siempre dirigido por Conte, pero con el apoyo de los partidos de centroizquierda. La crisis –según lo subrayado por Di Santo– hizo correr el riesgo de que unos gobiernos latinoamericanos se apartaran del evento o, peor aún, que este no estuviera a la altura de las conferencias organizadas hasta ahí (Di Santo, 2021, p. 106). La agenda, los actores involucrados y los trabajos confirmaron, en cambio, la centralidad de la instancia como principal

momento de diálogo de la península con el subcontinente latinoamericano. Bajo la lupa se pusieron todos los temas de la cooperación en el ámbito ambiental, de las inversiones para la transición ecológica y el desarrollo¹¹. Así mismo, durante las sesiones resonó el compromiso para la igualdad de género, una temática de la Agenda 2030 a las que las conferencias habían ya dedicado amplia atención conllevando, en un evento preparatorio, incluso a la suscripción de una Alianza ítalo-latinoamericana *ad hoc*¹².

De todas formas, el impacto de las turbulencias políticas italianas no pudo ser esquivado en su totalidad. Por primera vez, desde 2007, en la edición no se otorgaron reconocimientos a personalidades —una tradición con la que siempre se había querido subrayar el compromiso de destacados representantes para el afianzamiento de los vínculos ítalo-latinoamericanos—, así como tampoco fue posible reunir el Foro parlamentario. Algo más impactante, sin embargo, estaba por sacudir no solo la trayectoria de las conferencias, sino también el alcance de todo el sistema internacional.

III. LOS ÚLTIMOS BANCOS DE PRUEBA PARA LAS RELACIONES ÍTALO-LATINOAMERICANAS. DE LOS RETOS DE LA PANDEMIA AL RETORNO DE LA GUERRA EN EUROPA

Cuando al comienzo de 2020 el virus Covid-19 trascendió las fronteras de China —su país de origen— hasta convertirse en una pandemia, expertos y analistas de todas las latitudes se interrogaron sobre el impacto que esta procuraría al orden mundial y a los equilibrios geopolíticos. Las conjeturas dieron lugar a una pluralidad de interpretaciones, reunidas entre los extremos de dos narrativas contrapuestas. Por un lado, aquella que anunciaba transformaciones radicales para el sistema internacional, debido a un posible ensimismamiento de los Estados para hacer frente a la pandemia y a las tensiones, incluso sociales, que eran de esperarse por sus efectos económicos y políticos. Este fenómeno —se señalaba— exacerbaría los antagonismos de la política mundial, ya conflictiva por su naturaleza, a costa de las formas de cooperación que, en las décadas precedentes, habían tratado de presentar a la globalización como un proceso fructífero para todos. Por otro lado, empezó a resonar la narrativa

11 *X Conferencia Italia-América Latina y el Caribe*: *Junto por un crecimiento sostenible*. Disponible en https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2019/10/sp_dichiarazione_finale.pdf

12 Véase en <https://iila.org/es/attivita/red-para-la-promocion-de-la-igualdad-de-genero/>

de quienes querían vislumbrar en la pandemia una ocasión para corregir la infraestructura global de la cooperación multilateral. Según esta hipótesis, después de una inevitable etapa de aislamiento, dada por la vulnerabilidad a la que todos se veían expuestos, los países pondrían en marcha un nuevo tipo de internacionalismo, en beneficio de todo el orden mundial.

Entre los ecos de estas conjeturas, si bien en momentos y con alcances diferentes, Italia y América Latina terminaron convirtiéndose en dos epicentros de la pandemia. Si la península, de hecho, fue el área europea más afectada cuando en la primavera de 2020 el virus llegó al viejo continente, también América Latina compartiría ese trágico destino a lo largo del mismo año. En el caso del subcontinente americano, la magnitud del fenómeno se debió sobre todo a la presencia de una amplia economía informal, que detuvo la adopción de *lockdown* largos, a la existencia de las altas tasas de urbanización, que estorbaron las medidas de distanciamientos sociales y, no por último, a la debilidad de muchos sistemas sanitarios nacionales, que no se vieron adecuadamente respaldados por los organismos regionales ni siquiera cuando, en 2021, empezaron los planes de vacunación masiva. Este conjunto de factores contribuyó a hacer de América Latina la región emergente del planeta más golpeada en términos de contagios y consecuencias económicas. La pandemia produjo la peor recesión de la historia latinoamericana desde la gran depresión de 1929 (-6,8% tan solo en 2020)¹³, con un relativo empeoramiento de todos los indicadores sociales. Además, el Covid embistió a la región en un momento en que esta ya exhibía profundos síntomas de crisis, no solo económicos, por el cierre del *boom* de las *commodities* del comienzo del siglo, sino también políticos y sociales, como lo habían aclarado desde los últimos meses de 2019 las masivas protestas antigubernamentales estalladas, entre otros, en Chile, Ecuador, Bolivia y Colombia. Por si fuese poco, la pandemia también ofreció a los gobiernos de la región el pretexto para implementar formas de militarización de territorios, decretar el estado de sitio y debilitar, en muchos casos, las funciones de agencias civiles encargadas de velar por el respeto de la democracia y de los derechos humanos (Acácio y Medeiros Passos, 2020).

Con este telón de fondo, marcado por un retorno de los Estados a agendas eminentemente nacionales, la pandemia sobrevino entonces a plantear nuevos

13 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2022). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago, p. 129.

retos a las relaciones ítalo-latinoamericanas. La calidad de la democracia en América Latina, el tema de la inclusión y de las luchas para las reivindicaciones económicas, políticas y sociales fueron los argumentos sobre los cuales, en un primer momento, los representantes italianos y latinoamericanos siguieron confrontándose más enérgicamente. A principios de 2020, por ejemplo, se cerró el Forum que el CeSPI (Centro de Estudios de Política Internacional) había abierto a finales del año precedente para analizar los fermentos que habían venido sacudiendo el subcontinente americano. Las reflexiones, alimentadas por académicos, políticos y miembros de la sociedad civil, quedaron reunidas en un volumen que tuvo el mérito, entre otros, de individualizar los ámbitos en que las relaciones bilaterales podían fortalecer sus diálogos (Conato, 2021).

Por otra parte, mientras la pandemia ponía al desnudo problemáticas que trascendían la mera dimensión sanitaria, unos representantes de la política exterior italiana asumieron la exigencia de dar un nuevo estímulo a las relaciones con América Latina. La prioridad –según lo que afirmó en junio de 2020 Marina Sereni, en ese entonces viceministra para los Asuntos Exteriores– era relanzar la consideración de la Unión Europea hacia la región. Corroborando una vez más su aspiración a actuar como puente del espacio euroamericano, Roma habría tenido que impulsar el compromiso de la UE de desempeñarse en América Latina como un sujeto geopolítico capaz de ofrecer partenariados no instrumentales –como eran de considerarse aquellos de China, Rusia y los Estados Unidos por sus objetivos estratégicos y hegemónicos en el subcontinente–, sino, más bien, sobre valores compartidos. La apuesta era el surgimiento de una agenda “ítalo-euro-latinoamericana” que replanteara la cooperación entre las partes, que diera mayor centralidad a las políticas de cohesión social –también de acuerdo con la Agenda 2030 de la ONU– además de un concreto seguimiento a proyectos ya dispuestos, como el programa *Eurosocial+*, que tiene al IILA entre sus sujetos responsables¹⁴. Además de una agenda europea para América Latina, también se planteaba la exigencia de un fortalecimiento de las relaciones bilaterales

14 El programa *Eurosocial+* es la tercera fase de una iniciativa de cooperación de amplio alcance, promovida por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-LAC de 2004. La iniciativa apoya los procesos de reforma y las políticas públicas de los países de América Latina con un impacto en la cohesión social. En concreto, el programa interviene con actuaciones de asistencia técnica y de intercambio entre administraciones públicas de los países de ambas regiones y de la propia región de América Latina.

italo-latinoamericanas. En este caso, la apuesta mayor se dirigía al afianzamiento de los mecanismos de consultación (como la Comisión Binacional Italia-México, el Consejo de Cooperación Italia-Brasil o el Grupo de Trabajo Italia-Chile), para un renovado manejo de todos los temas que en los últimos años habían sido objeto de acuerdos: seguridad, contraste a la corrupción, cooperación científica y cultural, desarrollo sostenible, gestión de los flujos migratorios y promoción de las inversiones¹⁵.

Bajo estas exigencias, desde los primeros meses de 2021 empezaron los trabajos para la organización de la X Conferencia Ita-AL, prevista para octubre del mismo año. El evento se insertó en el marco de la Presidencia italiana del G20 y los temas a debatirse en este último foro también inspiraron la agenda de la Conferencia. Ya en el título fijado para el encuentro –*People, Planet, Prosperity. El futuro de una asociación que viene de antiguo*– se quiso resaltar la envergadura de los desafíos globales puestos por la pandemia, así como la voluntad de las partes de renovar la cooperación a partir de los esfuerzos para una mayor cohesión social en las realidades latinoamericanas, el contraste a las desigualdades agravadas por el impacto del Covid y la búsqueda de un creciente entendimiento a favor de la economía circular y la transición energética.

Las reflexiones sobre estos temas y la concomitancia de la presidencia del G20 dieron a Italia la posibilidad de levantarse y ser vocera de las necesidades latinoamericanas en el ámbito internacional, además de volver a hacer hincapié en el propio instituto de la Conferencia como espacio precursor de acciones a desarrollarse en foros multilaterales más amplios.

A favor de este propósito, por otra parte, la diplomacia italiana pudo exhibir también la renovada consideración con la que la comunidad internacional iba valorando al gobierno de Roma. Desde febrero, de hecho, se había posicionado como primer ministro Mario Draghi, expresidente del Banco Central Europeo, con una amplia experiencia internacional y técnica, saludado por casi todas las demás cancillerías occidentales como la figura que fortalecería la vocación atlántica y europeísta de Italia (D'Alimonte y Mammarella, 2021, p. 198).

Con la X Conferencia volvió a reunirse también el Foro Interparlamentario italo-latinoamericano. Después de la interrupción de 2019, su

15 Véase M. Sereni, <https://www.cespi.it/it/eventi-attualita/dibattiti/america-latina-que-pasa/italia-america-latina-le-sfide-ai-tempi-del>

convocatoria fue otra señal con la que las partes manifestaron su voluntad de renovar los propósitos de colaboración. La Declaración Final del Foro hizo énfasis en el rol de la diplomacia parlamentaria como instrumento de política internacional y reconoció tres ámbitos de cooperación: el contraste a la pandemia mediante un mayor respaldo financiero para garantizar un acceso más amplio a los programas de vacuna; el relanzamiento del desarrollo a través del apoyo a los acuerdos de asociaciones regionales, empezando por Mercosur-UE, firmado en 2019, aunque sucesivamente no ratificado¹⁶; y, finalmente, una acción común, de cara a los objetivos de la Agenda 2030, para enfrentar de manera coordinada retos globales como el cambio climático, las migraciones, la gobernanza democrática de la globalización y el fortalecimiento del multilateralismo¹⁷.

En retrospectiva, la X Conferencia demostró que la desestabilización arrojada por la pandemia sobre las formas de convivencia internacional no había detenido el diálogo ítalo-latinoamericano. Asumiendo los desafíos que la emergencia del Covid puso para los programas de trabajo de gobiernos y organismos internacionales, el evento de 2021 confirmó más bien la solidez –y hasta la resiliencia– de la Conferencia como instrumento adecuado para dar continuidad a la política exterior italiana hacia América Latina y salvaguardar la acción de Roma de sus tradicionales oscilaciones entre interés y descuido por el área.

Desde febrero de 2022, la invasión rusa de Ucrania generó otro banco de prueba para las relaciones ítalo-latinoamericanas; lo hizo en la medida en que la guerra ofrecía a los países de la dimensión euro-atlántica la ocasión de compactarse en torno a acciones comunes que trascenderían la simple condena de la agresión para extenderse a medidas como el envío de armamentos a Kiev y la adopción de sanciones en contra de Rusia. El desarrollo del conflicto, en realidad, ha mostrado las distancias que separan las cancillerías latinoamericanas de aquellas europeas, incluyendo entre estas, por supuesto, a Italia. Más allá del factor geográfico –que devuelve una obvia y distinta percepción de inseguridad según se mire a la guerra por una u

16 Después de casi veinte años de diálogo, el 28 de junio de 2019 el Mercosur y la UE concluyeron las negociaciones para la firma de un Acuerdo de Asociación Estratégica. Sin embargo, una pluralidad de factores políticos, económicos y relativos al tema del medioambiente impidieron hasta hoy la ratificación del mismo.

17 Véase <https://temi.camera.it/leg19DIL/temi/america-latina-dfl.html>

otra orilla del espacio euro-latinoamericano— el conflicto, en efecto, produjo respuestas desiguales. Italia se conformó a las posiciones de los Estados Unidos y de los demás aliados europeos, culpando a Rusia por haber violado la legalidad internacional, acatando las sanciones económicas y comerciales dispuestas por la UE en contra del régimen de Putin y ofreciendo apoyo a Ucrania con la transferencia de material bélico. Por el lado de los Estados latinoamericanos faltó una actitud compartida, debido también a la significativa presencia que Moscú supo asegurarse entre ellos en las últimas dos décadas mediante un creciente intercambio comercial y acuerdos de cooperación militar con distintos países del área (Palamara y Scocozza, 2020, pp. 169–193). Cuba, Venezuela y Nicaragua —principales aliados del Kremlin en la región— reconocieron las razones rusas y justificaron la iniciativa de Moscú como respuesta a la expansión imperialista de la Otan; las demás cancillerías, aunque con tonos, acentos y discursos heterogéneos, condenaron la invasión, corroborando la larga tradición diplomática latinoamericana que defiende los principios de autodeterminación y no injerencia. En línea con esta misma tradición, además, casi todos —incluso los que admitieron más rotundamente el derecho de los ucranianos a defenderse militarmente (Ecuador, Uruguay, Costa Rica y Chile)— reprocharon la estrategia del envío de armas a Ucrania. Esta posición, conforme a la idea de “no alineamiento activo”, a la que parte del subcontinente ciñe su postura internacional (Fortin *et al.*, 2021), vio a los actores latinoamericanos sumarse a muchos de los países del denominado “sur global” que buscan una equidistancia entre Moscú y Kiev y que, en el seno de la ONU, también llevó algunas misiones (Bolivia, Cuba, El Salvador) a abstenerse de las resoluciones adoptadas para pedir el retiro de Rusia de Ucrania.

Unos analistas han valorado la substancial neutralidad de América Latina frente al conflicto ruso-ucraniano como una nueva prueba de pasividad del subcontinente¹⁸. Su oscilación “entre indiferencia e irrelevancia” por la guerra en Europa renovarían la idea de una región poco partícipe de los destinos de Occidente. Asumiendo que esto sea cierto, no se puede pasar por alto, en realidad, el hecho de que las acciones para conglomerar sobre una línea común a los actores latinoamericanos con los demás euroatlánticos hasta ahora

18 Como ejemplo véase, C. Malamud. (04/03/2023). “América Latina frente a la guerra en Ucrania, un año después”, en *Clarín*. Artículo disponible en https://www.clarin.com/opinion/america-latina-frente-guerra-ucrania-ano-despues_o_myd6jBRx6x.html

han sido débiles. Una tentativa, al respecto, pudo verse en la conferencia de Múnich sobre la seguridad, llevada a cabo en febrero de 2023, y en la que Washington buscó el pleno respaldo de los países latinoamericanos en la lucha por los valores democráticos y humanitarios golpeados por Moscú¹⁹. Sin éxitos, la misma administración norteamericana de Joe Biden propuso a unos Estados de la región que donaran a Ucrania sus equipamientos militares comprados a Rusia, ofreciéndose para reemplazar estos arsenales con material estadounidense. Ninguna concreta propuesta de matriz político-diplomática sobrevino, en cambio, de los países europeos que, como Italia, aspirarían a ser facilitadores de las relaciones entre el Viejo y el Nuevo Mundo.

En un escenario marcado por la emergencia de la guerra, en efecto, los responsables de la política exterior italiana volvieron a darle absoluta prioridad al contexto europeo y al afán de replantear las estrategias de importación energética para reducir, hasta eliminar, la dependencia desde unas materias primas rusas. Si bien opacadas por estas exigencias, las relaciones entre la península y América Latina no perdieron intensidad. En el marco de los espacios abiertos y explorados por las conferencias Ita-AL, representantes italianos y sus contrapartes latinas han seguido confrontándose, sobre todo, en torno a temas de políticas sociales, comerciales y a las tradicionales fragilidades que atañen a las realidades del subcontinente. En febrero de 2023, bajo la supervisión del IILA, se concluyó un acuerdo para agilizar la colaboración entre pymes italianas y latinoamericanas del sector agroalimentario y agroindustrial. Mayores resultados se esperan del Foro Pymes Ita-AL previsto para este mismo año en Italia, después de la última edición de 2022, llevada a cabo en Colombia, y dedicada a la necesidad de volcar el modelo de desarrollo hacia condiciones sostenibles.

Mientras tanto, las perspectivas que la irrupción del conflicto ruso-ucraniano abrió en América Latina para la política exterior italiana resonaron en los principales institutos y *Think Tank* de la península (CeSPI e Ispi, entre otros). Ya teatro de esa confrontación estratégica entre los Estados Unidos, Rusia y China que la guerra ha venido exacerbando, el subcontinente –según la lectura de acreditados centros de estudios– redescubriría el interés en fortalecer sus vínculos con la Unión Europea. Según el compromiso que

19 Véase L. Pitel y G. Chazan. (19/02/2023). Western pleas over Ukraine fail to sway African and South American leaders, en *Financial Times*. Artículo disponible en <https://www.ft.com/content/f41949bb-0812-4b43-8ced-e10ca24d2e91>

a menudo vio Roma, buscar un papel asertivo en la promoción de políticas comunitarias hacia América Latina, Italia debería insistir más para que también la UE apuntara su atención sobre los países al sur del río Bravo. No deberían subestimarse, en este sentido, los importantes cambios políticos que, desde 2022, han interesado a los Estados del área, incluso los más representativos. La referencia, en este caso, va al nuevo ciclo político marcado por el retorno de las izquierdas latinoamericanas en el poder después de una coyuntura más favorable a las derechas (2015-2020). Este retorno resultó palmario sobre todo gracias a victorias como las de Gabriel Boric en Chile, de Gustavo Petro en Colombia y de Lula en Brasil, que han amplificado la representatividad de la izquierda subcontinental de corte progresista y radical ya en el poder, agrandando también su heterogeneidad. Por estos gobiernos pasa actualmente la respuesta de la región al fortalecimiento de la democracia, al respeto de los derechos humanos y al relanzamiento del multilateralismo. Del apoyo que Italia podrá y sabrá dar a estos compromisos dependerá la continuidad de la vocación latinoamericana mostrada en estas últimas dos décadas. Unos eventos inminentes, como la Cumbre UE-Celac en programa para julio de 2023, y la convocatoria de la XI Conferencia Ítalo-Latinoamericana ya serán reveladores al respecto. Entre otras cosas, también demostrarán qué actitud querrá tener hacia América Latina el nuevo gobierno italiano de Giorgia Meloni —la líder de extrema derecha que asumió en octubre de 2022— y qué porvenir le espera a la Conferencia Ita-AL después de veinte años de actividad.

CONCLUSIONES

En las últimas dos décadas, en su proyección hacia América Latina, Italia ha logrado innovar y reorientar el partenariado euro-latinoamericano elaborando nuevas fórmulas de cooperación bilateral y birregional. El instrumento de la Conferencia Ita-AL ha representado el producto más evidente de este empeño, sobre todo por la continuidad con que el foro ha conjugado los esfuerzos de actores políticos y diplomáticos con aquellos de sujetos no gubernamentales y realidades como instituciones culturales, centro de estudios y grandes y pequeñas empresas. Sin embargo, sería un error considerar que los resultados conseguidos en estos últimos veinte años hayan resuelto y corregido todas las tradicionales falencias exhibidas en la historia por los gobiernos de Roma a la hora de definir una dirección política hacia América

Latina. Para valorizar de manera concreta el extenso patrimonio de lazos históricos-culturales que vinculan Italia con el subcontinente americano, la institucionalización de la Conferencia como instancia para el diseño y la puesta en marcha de formas de cooperación debe ser considerada un punto de arranque más que de llegada. Después de todo, los retos impuestos por el escenario internacional, sumados a aquellos procedentes de los cambios de la política doméstica, pueden entorpecer el interés u obstaculizar las condiciones para seguir desarrollando de manera constructiva las relaciones entre las partes.

La pandemia del Covid19 y la guerra ruso-ucraniana no han detenido la voluntad de profundizar las conexiones ítalolatinoamericanas. Las variaciones porcentuales del intercambio económico y comercial entre Italia y la región latinoamericana y caribeña son una de las pruebas más evidentes de esta constancia. Según el Observatorio del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación Internacional de Italia, de hecho, tras una caída del 13,1% en 2020, por efecto del Covid, el intercambio ítalolatinoamericano ha registrado una recuperación inmediata de 25,4% en 2021, y otro aumento de 30,7% en 2022. También la comparación entre el trimestre enero-marzo 2022 con el mismo período 2023 indica un incremento del intercambio del 5%²⁰. Las tendencias económicas no son las únicas que indican un camino positivo para el proceso. Gracias al bagaje de experiencias y contactos reunidos con las Conferencias Ita-Al, los operadores peninsulares han mantenido el diálogo con las contrapartes latinoamericanas y alimentado la imagen de una Italia deseosa de actuar y de ser considerada por debajo del río Bravo como “Sistema País”. Pero también en este caso el compromiso hacia América Latina debe ser considerado una apuesta aún no ganada. Las consecuencias del conflicto ruso-ucraniano, de manera especial, podrían desviar cada vez más el interés de los gobiernos italianos hacia Europa del este, aminorando energías y disposiciones a favor del contexto latinoamericano. Si eso pasara, y si desde Roma no se lograra mantener viva la atención de los demás socios europeos por América Latina y sus prioridades, Italia no solo desperdiciaría

20 En términos absolutos, el valor del intercambio en 2020 fue 20.409 millones de euros, en 2021 de 25.597 millones y en 2022 de 33.462 millones. Por efecto de estos datos, Italia también mejoró su posición como proveedor de la región, pasando de undécima a la décima posición. https://www.infomercatiesteri.it/public/osservatorio/schede-aree-geografiche/Indicatori%20America%20Latina%2011_05_2022_1683787544.pdf

el trabajo hecho en estos años a través de las conferencias Ita-Al, sino que también perjudicaría su posibilidad de desempeñarse como mediana potencia regional en el marco de las relaciones euroatlánticas.

BIBLIOGRAFÍA

- Acácio, I. y Medeiros Passos, A. (2020). The militarization of responses to COVID-19 in Democratic Latin America, en *Revista de Administracao Publica*, 55 (1), 261-271.
- Albiani, S. (2009). L'America Latina del *semisviluppo* alla ricerca dell'Europa: cronaca di un lento ritorno, en Calandri, E. (ed.), *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento per lo sviluppo (1957-2007)*. Milán: FrancoAngeli, 118-150.
- Albónico, A. (1987). Una alleanza subita più che desiderata. Gli Stati latinoamericani e la formazione del Patto Atlantico, en Vigezzi, B. (ed.), *La dimensione atlantica e le relazioni internazionali nel dopoguerra (1947-49)*. Milán: Jaca Book, 351-396.
- Albónico, A. (1988). La ripresa delle relazioni fra l'Italia e l'America Latina dopo il fascismo: i primi passi (1943-1945), en *Clio*, n.º 3, 435-453.
- Albónico, A. (1992). Progetti italiani per l'America Latina, en Di Nolfo, E. et al. (eds.). *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1950-1960)*. Milán: Marzorati, 133-139.
- Bentivoglio, G. y Varsori, A. (eds.) (2018). *Realtà e immagine della politica estera italiana. Dal centro-sinistra al pentapartito*. Milán: Franco Angeli.
- Colombo, A. (2022). *Il governo mondiale dell'emergenza. Dall'apoteosi della sicurezza all'epidemia dell'insicurezza*. Milán: Raffaello Cortina Editore.
- Conato, D. (ed.) (2021). *America Latina un continente in fermento*. Roma: Donzelli.
- Coppedge, M. et al. (eds.) (2020). *Varieties of Democracy: Measuring Two Centuries of Political Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- D'Alimonte, R. y Mammarella, G. (2022). *L'Italia della svolta: 2011-2021*. Boloña: Il Mulino.
- Di Nolfo, E. (2003). La politica estera italiana tra interdipendenza e integrazione, en Giovagnoli, A. y Pons, S. (eds.), *Tra guerra fredda e distensione*, vol. I, Soveria Mannelli: Rubbettino, 17-28.
- Di Ruzza, M. (2011). *L'America Latina sulla scena globale. Nuovi lineamenti geopolitici di un continente in crescita*. Soveria Mannelli: Rubbettino.

- Di Santo, D. (2021). *Italia e America Latina. Storia di una idea di politica estera*. Roma: Donzelli.
- Diodato, E. (ed.) (2021). *Relazioni Internazionali. Dalle tradizioni alle sfide. Nuova Edizione*. Roma: Carocci.
- Flemes, D. (ed.) (2010). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. Londres/Nueva: Routledge.
- Fortin, C. et al. (compiladores) (2021). *El no alineamiento activo y América Latina. Una doctrina para el nuevo siglo*. Santiago de Chile: Editorial Catalonia.
- Gardini, G. L. (2009). *L'America Latina nel XXI secolo. Nazioni, regionalismo e globalizzazione*. Roma: Carocci.
- Giannattasio, V. (2020). Il processo di integrazione regionale: origini, sviluppi, criticità e potenzialità, en Nocera, R. y Wulzer, P. (eds.). *L'America Latina nella politica internazionale. Dalla fine del sistema bipolare alla crisi dell'ordine liberale*. Roma: Carocci, 51-75.
- Incisa di Camerana, L. (1995). Italia e America Latina: dallo strabismo all'attenzione, en *Relazioni Internazionali*, 59 (35), 55-64.
- Incisa di Camerana, L. (2003). Il risveglio della democrazia in America Latina, en Di Nolfo, E. (ed.), *La politica estera italiana negli anni Ottanta*. Manduria: Piero Lacaita Editore, 151-161.
- Jorge, D. (2016). *Inseguridad colectiva. La Sociedad de Naciones, la guerra de España y el fin de la paz mundial*. Valencia: Tirant Humanidades.
- La Bella, G. (2010). L'Italia e l'America Latina, en Giovagnoli, A. y Tosi, L. (eds.), *Amintore Fanfani e la politica estera italiana*. Venecia: Marsilio, 395-413.
- Laschi, G. (2017). Il ruolo della Spagna nelle relazioni Cee/Ue e America Latina, en *Spagna Contemporanea*, n. 51, 115-133.
- Mammarella, G. y Cacace, P. (2010). *La politica estera dell'Italia. Dallo Stato unitario ai nostri giorni*. Roma-Bari: Laterza.
- Martelli, E. (2008). *L'altro atlantismo. Fanfani e la politica estera italiana (1958-1963)*. Milán: Guerini e Associati.
- Mugnaini, M. (2008). *L'America Latina e Mussolini. Brasile e Argentina nella politica estera dell'Italia (1919-1943)*. Milán: FrancoAngeli.

- Mulas, A. (2005). *Il Cile di Allende e la politica italiana. Il compromesso storico*. San Cesario di Lecce: Manni.
- Nocera, R. y Rolle Cruz, C. (eds.). (2010). *Settantatré. Cile e Italia, destini incrociati*. Nápoles: Think Thanks.
- Nocera, R. (2017). *Il sogno infranto. Dc, l'Internazionale democristiana e l'America Latina (1960-1980)*. Roma: Carocci.
- Nocera, R. (2020). Un patrimonio di rapporti, una politica altalenante: Italia e America Latina dalla fine della Guerra fredda a oggi, en Nocera, R. y Wulzer, P. (eds.), *L'America Latina nella politica internazionale. Dalla fine del sistema bipolare alla crisi dell'ordine liberale*. Roma: Carocci, 247-267.
- Palamara, G. (2015). La primera década de la Comunidad Económica Europea: propuestas de una mediana potencia europea para no olvidar a América Latina, en Tremolada Álvarez, E. (eds). *La arquitectura del ordenamiento internacional y su desarrollo en materia económica*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 105-136.
- Palamara, G. y Scocozza, C. (2020). La riscoperta di un interesse. Le relazioni russo-latinoamericane dopo la Guerra fredda, en Nocera, R. y Wulzer, P. (eds.). *L'America Latina nella politica internazionale. Dalla fine del sistema bipolare alla crisi dell'ordine liberale*. Roma: Carocci, 169-193.
- Palamara, G. (2022). Per una espansione della dimensione atlantica. La direttrice latinoamericana nella politica estera italiana, en *Nuova Storia Contemporanea*, a. I (XXI), n.º 3, 127-156.
- Rocha Valencia, A. y Morales, D. (2011). *Potencias medias y potencias regionales en el sistema político internacional de guerra fría y posguerra fría: propuestas de dos modelos teóricos*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Romero, F. (2018). *La política estera dell'Italia dopo la Guerra fredda. Vincoli e opportunità*, en *Italia Contemporanea*, 288/2018, 172-184.
- Santoni, A. (2008). *Il PCI e i giorni del Cile. Alle origini di un mito politico*. Roma: Carocci.
- Savarino, F. (2010). Fascismo en América Latina: la perspectiva italiana (1922-1943), en *Diálogos - Revista do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História*, 14 (1), 39-81.

Scarzanella, E. y Trento, A. (2004). L'immagine dell'America latina nel fascismo italiano, en Giovagnoli, A. y Del Zanna, G. (eds.). *Il mondo visto dall'Italia*. Milán: Guerini e Associati, 217-227.

Scoccimarra, L. (2016). *Proteggere l'umanità: sovranità e diritti umani nel nuovo ordine globale*. Boloña: Il Mulino.

Tokatlian, J. G. (compilador) (2007). *India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Varsori, A. (2022). *Dalla rinascita al declino. Storia internazionale dell'Italia repubblicana*. Boloña: Il Mulino.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI SALERNO



Universidad de Concepción



INSTITUTO INTERNACIONAL
DE ALTOS ESTUDIOS SOCIALES



Red Internacional de Centros Universitarios y de
Investigación Expertos en Procesos de Integración

Redefinición de agendas y actores en el actual (des)orden internacional, es el título del número 11 de la Colección IUS COGENS: Derecho Internacional e Integración. Cuenta con 23 contribuciones arbitradas que, según su temática, componen los cuatro apartados de este volumen.

El primero, dedicado a los debates inacabados del derecho y la política internacional; el segundo, referido al relacionamiento internacional estratégico; el tercero se pregunta si se está reestructurando la integración regional y, el último, alude a los laberintos latinoamericanos.

Por su respaldo decidido en la convocatoria y realización del seminario de este año, merecen mención especial la Universidad de Salerno y el Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Concepción, y por su apoyo permanente y compromiso con nuestras acciones académicas, no podemos olvidar a la Comisión Europea, la Delegación de la Unión Europea en Colombia, la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, el Instituto Internacional de Altos Estudios Sociales, IIAES, con sede en Lima, y la Red Internacional de Centros Universitarios y de Investigación de Expertos en Proceso de Integración, IntegrANet.

Así, damos la bienvenida a un fruto más de la perseverancia de la Cátedra Jean Monnet de la Universidad Externado de Colombia y de la creciente demanda de estudiantes y académicos –propios y ajenos– de estudios referidos a los principios fundamentales y a las normas generales del derecho internacional y de la integración que, solo en el marco de esta Colección, completa 187 capítulos de investigación.



ISBN: 978-628-7676-42-8



9 786287 676428