

# Italia y la Unión Europea: temas de agenda y rediseño de estrategias

por Marta Graciela Cabeza\*

## • Resumen

El artículo aborda algunas constantes históricas en la política exterior italiana y los hechos políticos que tuvieron lugar en la escena nacional italiana durante los años que van del 2011 al 2015 relacionándolos con las políticas regionales en el seno de la Unión Europea. La necesidad de coordinar las políticas internas - reformas sociales, políticas y económicas - con las políticas comunitarias marca la agenda del actual gobierno de Renzi y el rumbo de la política internacional italiana.

## ■ Palabras Clave

Italia - Unión Europea - políticas regionales europeas - Política nacional italiana

## Inglés | English

## *Italy and the European Union: agenda items and redesign strategies*

## • Abstract

The article discusses some historical constants in Italian foreign policy and political events that took place in the Italian national scene during the years from 2011 to 2015, relating them to regional policies within the European Union. The need to coordinate internal policies - economic, social, and political reforms - with Community policies sets the agenda of the current Renzi government and the direction of Italian foreign policy.

## ■ Key words

Italia - European Union - european regional policies - italian national policies

\* Magíster en Integración y Cooperación Internacional, Asesora Académica de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional, Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario, Argentina). Investigadora del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales (CERIR). E-mail: [marcabeza@yahoo.com](mailto:marcabeza@yahoo.com)



## Introducción

La República Italiana, ante los cambios en el escenario internacional de los últimos años, se ha visto en la necesidad de buscar un nuevo balance en su política exterior. Las sucesivas crisis internas e internacionales pusieron al país en una posición de desventaja con respecto a sus pares europeos y sus socios internacionales provocando un movimiento pendular entre constantes históricas de su política exterior y nuevas tendencias que parecerían instalarse como permanentes. Es intención de este artículo analizar la necesidad de rediseñar algunas (o muchas) estrategias nacionales, y los logros en los ámbitos en los que las estrategias fueron rediseñadas, en el plano mundial y regional, combinándolas y articulándolas con otras características más constantes y más antiguas de la política internacional italiana.

Entre las constantes históricas (ISPI, 2010) podemos mencionar como una primera característica persistente de la política exterior italiana a la vulnerabilidad y la inseguridad del país en su accionar exterior. Italia, con un **prestigio internacional incierto** se ha percibido y se percibe a sí misma como “último entre los grandes, primero entre los pequeños” y esto la ha llevado, en más de un vez y en variadas geografías, a mostrar una obsesión por obtener reconocimiento internacional.

**En muchas ocasiones históricas, también buscando este reconocimiento, se ha comprometido en alianzas asimétricas** queriendo compensar su debilidad pactando con grandes potencias. En algunas oportunidades esta actitud le ha sido beneficiosa (para lograr la unidad nacional, por ejemplo) pero muchas otras veces la hicieron comprometer en modo desproporcionado con la disponibilidad o la potencialidad de sus recursos militares, económicos y políticos. Actualmente, y como parte del rediseño de políticas, esta estrategia fue parcialmente modificada por la evidencia de los costos demasiado altos que provocó en el pasado.

Otra constante en la política exterior de Italia que se ha mostrado inalterable a pesar de los cambios en otros ámbitos fue la disparidad entre medios y objetivos, con un **déficit de medios con respecto a los objetivos propuestos**. En esta disparidad se asumen desafíos o responsabilidades externos para lograr una «buena imagen» internacional pero no se acompaña esto con los necesarios recursos diplomáticos o militares (presupuestos cada vez menores en el Ministerio de Defensa o Militar, sólo para mencionar un ejemplo).

**Por otra parte, y en contradicción aparente con esta ambición de protagonismo, se muestra un escaso interés en temas internacionales** por parte de la clase política italiana, excepto en situaciones de crisis o emergencias o cuando los problemas y las cuestiones internacionales llaman a las puertas del Estado Nación.

Englobando estas constantes podemos afirmar que una peculiar combinación de bilateralismo y multilateralismo fue aplicada en el diseño de la política italiana en la segunda mitad del siglo XX provocando que, ante los cambios internacionales, el país pareciera atrapado entre su intención de incrementar sus relaciones bilaterales y a su vez no echar por la borda su patrimonio multilateral y los logros alcanzados en este ámbito. Justamente sobre estas últimas relaciones, las multilaterales, se construyó su *status* de potencia media después de la Segunda Guerra Mundial, aún cediendo algunos aspectos de su soberanía para promover, paradójicamente, el interés nacional.

En la actualidad, y en este rediseño de estrategias que estamos analizando, se percibe un intento de concentrar la atención y los recursos hacia la política doméstica, seleccionando con mayor prudencia los compromisos externos, a costa de debilitar el rol de Italia en los contextos multilaterales donde se participa. También es cierto que al aumentar las confrontaciones dentro de la misma Europa (crisis del proceso de integración, debilitamiento de las propuestas europeas, sólo para mencionar algunas señales) la opción regional pierde parcialmente sus fuerzas y su eficacia. Los cambios profundos en la distribución del poder a escala global y al interior mismo de Europa hacen que las dinámicas internas cobren mayor fuerza.

Uno de los mayores desafíos actuales es rever profundamente, en forma conjunta con sus socios europeos -o al menos en forma armonizada- varias de sus políticas externas, sobre todo la **política migratoria**.

Para entender más cabalmente el modo en que esta re-articulación se produce es menester observar los cambios domésticos que tuvieron lugar en los años recientes con sus consecuencias sobre la política, la economía y la sociedad y analizar en forma simultánea las políticas adoptadas (o pretendidas) en el ámbito europeo.



## El frente interno

Desde finales de 2011 Italia ha puesto en práctica un conjunto de medidas para evitar caer en el colapso financiero y recuperar su credibilidad internacional, vapuleada por la pérdida de prestigio de sus líderes nacionales y sus sucesivas crisis políticas.

Ante la delicada situación económica a la que se llega en el 2011, el Gobierno de Silvio Berlusconi renuncia y el Presidente Napolitano deposita el poder en el Gobierno técnico de Mario Monti (noviembre 2011- abril 2013). Se caracteriza como Gobierno técnico porque lo lidera una personalidad independiente del juego político, como último recurso, dada la imposibilidad de las fuerzas partidarias tradicionales de conformar un Gobierno consensuado con las reglas parlamentarias.

El economista Mario Monti consigue evitar un rescate internacional (coordinado por la denominada «troika europea» conformada por la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Central Europeo) y mantiene con estrecho margen la confianza externa, aunque pierde, o nunca obtiene, la confianza de los italianos. Sus reformas son consideradas insuficientes para asegurar el crecimiento y el país sigue con grandes dificultades políticas, económicas y financieras. Se asiste al fin de la Segunda República<sup>1</sup> pero la Tercera encuentra dificultades para nacer.

## 2013, un año complejo

El 2013 fue un año agitado. Los resultados de las elecciones generales del **24 de febrero** traen como consecuencia inmediata la ingobernabilidad del país al fracasar las negociaciones llevadas adelante por Pierluigi Bersani, líder del Partido Democrático (PD), para conformar el nuevo Gobierno.

Luego de arduos conflictos políticos, superando dos meses de parálisis institucional aunque sin lograr la estabilidad tan ansiada, el 24 de abril asume como Primer Ministro Enrico Letta, miembro del PD, encabezando una complicada coalición con Silvio Berlusconi y provocando la inevitable renuncia del líder del PD, Pierluigi Bersani. También en este mismo año, Giorgio Napolitano es reelegido como Presidente de la República para un segundo mandato, un hecho sin precedentes en la historia nacional.

El 13 de agosto tiene lugar una decisión con consecuencias políticas inéditas para Italia, cuando la Corte Suprema confirma la sentencia de fraude fiscal por parte del grupo de comunicación Mediaset<sup>2</sup>, de Silvio Berlusconi. Esta es la primera condena criminal para *Il Cavaliere* quien, por una ley anterior sancionada durante el Gobierno de Mario Monti, la llamada «Ley Severino», que prohíbe que los aspirantes a cargos políticos tengan antecedentes penales, tiene como consecuencia inmediata la prohibición al ex Primer Ministro italiano de presentarse a cualquier convocatoria electoral en Italia, o europea por una lista italiana, durante al menos seis años (2013-2019)<sup>3</sup>. Además, esta decisión de la Corte Suprema tuvo como consecuencia, siempre por la Ley Severino, la suspensión de Silvio Berlusconi como senador italiano.

En noviembre, luego de sucesivas crisis políticas, Berlusconi fuerza a su partido a abandonar el Gobierno de coalición, pero un grupo liderado por el Ministro de Interior, Angelino Alfano, rompe las expectativas de su líder y acuerda permanecer en el Gobierno, debilitando aún más al *Cavaliere*.

En forma paralela y simultánea a estos desenlaces cruciales, el 13 de diciembre el Alcalde de la ciudad de Florencia, Matteo Renzi, gana las elecciones primarias como Secretario General del PD, con un apoyo del 68% de dos millones y medio de votantes de izquierda. Con este hecho, que quizás pasó desapercibido para algunos, termina un año complejo, pleno de incertidumbres y dificultades políticas para la República Italiana.

1. El uso de este tipo de etiquetas puede ser discutido pero, en este caso, se ha dado en llamar Primera República a la constituida después de la Primera Guerra Mundial que cae en 1992 con la crisis de Tangentopoli y la reforma electoral. Surge así la Segunda República con la *leadership* permanente de Silvio Berlusconi, ya sea en su rol de Primer Ministro o en la oposición. La Tercera República es la que debería surgir con la superación definitiva de la impronta del *Cavaliere* y la neutralización de las «emergencias» analizadas en este trabajo.

2. *Il Cavaliere* es condenado a 4 años de cárcel por el caso Mediaset, un entramado de compraventa de derechos de emisión de películas estadounidenses por valor de 470 millones de euros por parte del grupo audiovisual de Berlusconi entre 1994 y 1999, con un supuesto aumento artificial del precio de los derechos para evadir dinero al fisco y desviarlo a cuentas en el extranjero.

3. Estos hechos tendrán un nuevo capítulo más adelante cuando, el 11 de marzo de 2015, Berlusconi es absuelto en el «caso Ruby» en el cual había sido acusado de prostitución de menores y abuso de autoridad por la llamada telefónica que siendo Primer Ministro había realizado a la Comisaría central de Milán, donde una menor prostituta conocida suya se encontraba detenida por robo, para pedir que la dejaran en libertad por ser sobrina del entonces Presidente egipcio, Hosni Mubarak, y evitar así un conflicto diplomático. Luego de esta absolución intenta volver a la política anunciando que creará un nuevo partido que utilizará la vieja denominación «Forza Italia».



### Matteo Renzi como Primer Ministro

Los primeros días del 2014 Matteo Renzi, aún sin ser miembro del Parlamento, acuerda un plan político con Silvio Berlusconi, quien pareciera no terminar nunca de perder su influencia en la política nacional, con el fin de reducir el poder de los partidos pequeños y, en febrero del mismo año, Renzi desplaza a Letta y asume como Primer Ministro.

Entre los principales problemas actuales que el Gobierno debe afrontar podemos mencionar tres grandes temáticas que algunos han dado a llamar las “emergencias” italianas: la emergencia social y económica, la emergencia por la corrupción y la emergencia política.

En primer lugar la **emergencia social y económica**<sup>4</sup> originada en el alto desempleo (en torno al 11% en el año 2014) y las sucesivas caídas del PBI (caída del 2,4% en 2012, del 1,9% en 2013 y del 0,4 en 2014<sup>5</sup>) que interactúan con la crisis financiera nacional y regional. La Comisión Europea<sup>6</sup> ha considerado que Italia se encuentra afectada por «desequilibrios macroeconómicos» que requieren seguimiento y la adopción de medidas decididas. En su Comunicación, la Comisión menciona que «el comportamiento de las exportaciones y la pérdida subyacente de competitividad, así como su elevada deuda pública, en un entorno de tímido crecimiento, merecen una atención permanente en el marco de un extenso programa de reformas, con el fin de reducir el riesgo de repercusiones negativas sobre el funcionamiento de su economía y de la Unión Económica y Monetaria» (COMISIÓN EUROPEA, 2013).

La elevada deuda pública italiana afecta a las perspectivas de crecimiento del país por la fuerte presión fiscal necesaria para garantizar el servicio de la deuda, las presiones de financiación para los bancos italianos y, por ende, para el sector privado, una mayor incertidumbre a nivel macroeconómico y un margen sumamente limitado para políticas fiscales anticíclicas y/o un gasto público que favorezca el crecimiento. Justamente para disminuir esta deuda es

que la gestión de Renzi está aplicando una estrategia de saneamiento presupuestario considerable. Detrás de estas variables coyunturales se encuentra el deterioro de la competitividad exterior que registra Italia desde finales de los años noventa, lo que se traduce en importantes pérdidas de cuotas de mercado de exportación.

El rápido aumento de los salarios y la fuerte presión fiscal, especialmente sobre el trabajo y el capital, inciden negativamente en la competitividad. Entre los aspectos negativos se agregan: déficit en el capital humano que dificulta una especialización productiva tecnológicamente más avanzada, flujos de inversión extranjera debilitados y un entorno empresarial desfavorable.

En segundo lugar, consideramos la **emergencia por la corrupción**. En este ámbito se ha avanzado mucho con la mencionada «ley anticorrupción», la Ley Severino, que impulsara el Gobierno de Mario Monti con el objetivo de contrarrestar los datos del Tribunal de Cuentas, que estimó en 60.000 millones de euros al año el coste de la corrupción a las arcas del Estado<sup>7</sup>. La ley incluye nuevos procedimientos para prevenir la corrupción, tipifica algunos nuevos delitos y revisa las penas para los actos contra la Administración Pública intentando dar más transparencia a los contratos públicos. Entre sus enunciados más eficaces se encuentra el que impide que los condenados por actos de corrupción puedan ser elegidos como Diputados o Senadores o como administrativos de entes públicos.

Finalmente, la **emergencia política**<sup>8</sup>. En los últimos meses se han realizado importantes avances hacia la aprobación final de la reforma de la ley electoral que incluye, por ejemplo, consensuar las listas cerradas para las elecciones parlamentarias cuya composición es decidida por los partidos políticos. Se superaría así, con esta ley, la *Italicum*, el sistema proporcional heredado de la reforma implementada por Berlusconi (la *Porcellum*, la «chanchada»).

Esta nueva reforma a la ley electoral fue aprobada en la Cámara de Diputados y continúa su derrotero en el sis-

4. Como una medida de corto plazo destinada a paliar la crisis en abril de 2014, Matteo Renzi aprueba un «bonus» que otorga 80 euros por mes para 10 millones de trabajadores en relación de dependencia con un rédito anual de 24 mil euros y con una progresión descendente hasta 26 mil euros brutos.

5. Datos del ISTAT, *Istituto Nazionale di Statistica*.

6. En esta Comunicación, la Comisión llegó a la conclusión que once Estados europeos mostraban desequilibrios macroeconómicos que requerían seguimiento y la adopción de medidas decididas: Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Francia, Italia, Hungría, Malta, Países Bajos, Finlandia, Suecia y Reino Unido, y además que España y Eslovenia mostraban desequilibrios macroeconómicos **excesivos**.

7. El Ministro para la Administración Pública y la Simplificación, Filippo Patrone Griffl, fue uno de los promotores de la nueva ley para la Transparencia Pública aprobada en febrero de 2013 que amplía y completa lo anunciado por la «ley anticorrupción».

8. Para mejorar la imagen de la opinión pública sobre la Administración del Estado, Matteo Renzi impuso un techo de 240 mil euros anuales para los sueldos de los gerentes de la Administración Pública, incluidos los jueces.



tema legislativo italiano. Uno de los principales cambios propuestos consiste en el llamado «premio de mayoría», que concede el 15% de los escaños al partido más votado si éste supera el 40% de los votos. En caso que ningún partido supere este umbral, se introduce la doble vuelta para las dos coaliciones o los dos partidos más votados. Además, para conseguir representación los partidos necesitarán el 3% de los votos válidos.

Como una parte importante de esta reforma electoral se encuentran los cambios que se implementarán en el sistema bicameral perfecto que impera hasta el momento en el Poder Legislativo de la península. En agosto del 2014 el Senado aprueba, pasando para una nueva lectura a la Cámara de Diputados, una disminución sustancial del número de Senadores, con un cambio de nombre y de funciones para la Cámara Alta<sup>9</sup>.

El nuevo Senado estará compuesto por 100 Senadores -en vez de los 315 actuales- de los cuales 95 serán «Representantes de las instituciones territoriales» elegidos entre Consejeros Regionales teniendo en cuenta las preferencias de los ciudadanos y 5 nombrados por el Presidente de la República. En la práctica esta reforma equivaldría a una virtual disolución del Senado, mostrándose como una de las pruebas más evidentes de la voluntad de cambio y transformación que el Premier intenta implementar en Italia.

El objetivo de la reforma electoral es dar estabilidad al sistema y aumentar las posibilidades que los gobiernos duren el período previsto constitucionalmente de cinco años y evitar los anticipados recambios del Jefe de Gobierno. Los puntos más importantes de la misma ya han sido aceptados por la mayoría del arco político italiano, por lo que emergencia política bajaría su intensidad cuando se supere en el Senado esta coyuntura de ánimos caldeados por definir la letra chica de los cambios. En abril del 2016 la reforma debería tener su última votación en la Cámara de Diputados para ser sometida, si supera esta prueba, a un *referendum* popular para su ratificación.

Si bien las emergencias mencionadas han tenido algunas resoluciones de diferente magnitud en cada caso, **todos los frentes siguen, en diferente medida, abiertos.**

El 3 de febrero de 2015 Sergio Mattarella, jurista democristiano, ha sido elegido Presidente de la República Ita-

liana por 664 votos, cifra superior a las previsiones, en la cuarta votación en la que han participado 1.009 «grandes electores» (Diputados, Denadores y Representantes de las regiones). Los analistas ven en la elección de Mattarella una gran maniobra política de Matteo Renzi, quien sale reforzado en el PD cuya ala izquierda le ha sido muy crítica y se ha opuesto con firmeza en los últimos meses a las reformas del Primer Ministro, en particular a la del sistema laboral y la ley electoral.

### El frente europeo

Durante el segundo semestre del 2014 Italia desempeña la Presidencia del Consejo de la Unión Europea con la posibilidad cierta de hacer oír más fuerte su posición e influenciar en modo más directo las políticas europeas. Según algunas voces, en el continente son necesarios fuertes liderazgos y claras orientaciones luego del «golpe de timón hacia la derecha» que ha ejercido la opinión pública a través de cambiar, entre otras políticas, la austeridad propuesta por Alemania para la eurozona.

Este objetivo de liderazgo personal contaría con un contexto favorable, donde destacamos la nueva conformación política de la Comisión Europea, liderada por el luxemburgués Jean Claude Juncker, que se muestra con mayores capacidades que la anterior Comisión Barroso y con un perfil político más proactivo (STEINGERG, 2015). Por otra parte, podemos considerar que estas perspectivas de un mayor protagonismo italiano en las decisiones europeas se verían alentadas por el nombramiento de la entonces Ministra de Relaciones Exteriores de Italia, Federica Mogherini, quien desde el 1º de noviembre de 2014 se desempeña en el cargo de Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Decíamos al inicio que una de las líneas políticas que se debe rediseñar, en conjunto y con el apoyo de los socios europeos, es la referida a la **política migratoria**. Durante el año en curso el tema se ha posicionado en la agenda europea con una urgencia de nueva intensidad (el tema en sí no es novedoso ya que han tenido lugar presiones migratorias desde hace más de 40 años). En la primera mitad del 2015 los grupos de migrantes más numerosos provenían de las costas africanas e intentaban desembarcar en las islas del sur de Italia. Luego, en la segunda mitad del año se hicieron más notables los movimientos que provenían de Siria con la intensificación de la lucha civil en aquél país.

El 13 de mayo de 2015 es presentada la «Agenda Europea

9. En un futuro la Cámara Alta (con su nueva denominación, Cámara de las Regiones) no estaría habilitada para expresarse sobre dos normas de particular importancia: el rechazo o la modificación de las leyes europeas, y la aprobación y pedido de modificación de las leyes de presupuesto.

10. A la posibilidad de una salida del Reino Unido de la UE se la ha llamado en la prensa Brexit, haciendo un parangón con el término Grexit que hace referencia a la posibilidad del retiro de Grecia de la zona del euro.



en materia de Inmigración» donde se establecen las líneas de acción sobre la distribución de los migrantes entre los países de la Unión, la intensificación de las operaciones contra los traficantes de seres humanos, el fortalecimiento de las operaciones de vigilancia (a través de la Agencia FRONTEX<sup>11</sup>) y la facilitación de la inserción en la Unión Europea de aquellas personas que son reconocidos como refugiados y que aún se encuentran en terceros países (especialmente en Jordania y Turquía) solicitando el ingreso a la Unión.

El Reglamento de Dublín<sup>12</sup> es el marco regulatorio de la Unión Europea para administrar los pedidos de asilo que llegan a los Estados miembros y dispone que la solicitud para pedir asilo sea examinada en el Estado por el cual el migrante ha entrado a la Unión, donde además debe quedarse hasta que su pedido obtenga una respuesta definitiva. Uno de los principales objetivos de esta Convención es evitar que un postulante presente solicitudes de asilo en varios Estados miembros a la vez, pero estas disposiciones provocan una gran presión para Italia, como también sobre los Estados del Este de la Unión (Hungria, República Checa, Eslovaquia y Rumania), que deben alojar a grandes grupos de personas en los Centros de Acogida donde la espera puede demorarse meses y hasta años.

Estas tensiones, que llegan a un punto muy intenso durante los meses de agosto y septiembre del 2015, provocan la «desobediencia positiva» de Alemania, que se salta este protocolo de Dublín declarando que atenderá todas las solicitudes independientemente del Estado de donde provengan, aunque luego esta postura tan claramente aperturista tiene su contramarcha con declaraciones de la Canciller Ángela Merkel quien se vio obligada a negociar con la oposición al interior de su Gobierno.

Para ayudar a todos los indocumentados, tras los naufragios en el Mediterráneo central en los que murieron más de 500 hombres, mujeres y niños, Italia pone en marcha un operativo de rescate bajo el nombre de *Mare Nostrum*. Esta operación humanitaria se organiza con un coste de 9 millones de euros mensuales para el Gobierno italiano pero el 1 de noviembre de 2014 se cancela y es sustituida por la operación Tritón, pero con notables diferencias<sup>13</sup>.

Los que deberían ser los principales focos de actuación, en la perspectiva peninsular, se sitúan en las regiones limítrofes con la UE y, en particular, en el Mediterráneo, con la transición en el norte de África y el proceso de paz de Oriente Próximo. Pero estas zonas donde Italia pretende poner sus mejores esfuerzos, particularmente Libia y el problema de los migrantes que llegan a sur costas meridionales, trayendo también los esfuerzos europeos para actuar en conjunto, pierden capacidad de atención con la implosión del caso sirio y el efecto sobre los flujos de personas que irrumpen en las fronteras orientales de la Unión.

Los pedidos de asilo que desbordan la capacidad de recepción de los países más avanzados, y a veces la capacidad de empatía de la sociedad civil europea que debe ser sacudida con hechos dramáticos, con miles de personas migrando hacia Alemania y que proviene de situaciones de guerra provocadas básicamente por el ISIS, parecen desviar la atención hacia zonas diferentes de las que pretendía Renzi y su estrategia europea (DASSÚ, 2015). A pesar de esto, se logran pequeños avances como el acuerdo aceptado el 22 de septiembre de 2015 que compromete el reparto de 120.000 migrantes entre 23 países para aliviar específicamente a Italia y a Grecia, desbordados por la situación.

11. La agencia europea FRONTEX coordina la cooperación operativa entre Estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores; ayuda a los Estados miembros en la formación de los guardias fronterizos nacionales, incluido el establecimiento de normas comunes de formación; lleva a cabo análisis de riesgos; hace un seguimiento de la evolución en materia de investigación relacionada con el control y la vigilancia de las fronteras exteriores; asiste a los Estados miembros en circunstancias que requieren un aumento de la asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores; y proporciona a los Estados miembros el apoyo necesario para organizar operaciones conjuntas de retorno ([www.europea.eu](http://www.europea.eu)).

12. Fue firmado en Dublín, Irlanda, el 15 de junio de 1990 y entró en vigencia el 1 de septiembre de 1997. En el 2003 fue reemplazado por el denominado Reglamento de Dublín II, Reglamento (CE) n° 343/2003, y luego actualizado una vez más en el 2013 dando lugar al Reglamento de Dublín III, Reglamento (UE) N° 604/2013, que se basa en el mismo principio de los dos instrumentos anteriores, otorgando al primer Estado miembro donde se tomaron las huellas dactilares o donde se haya presentado la solicitud, la responsabilidad del examen de la solicitud de protección internacional.

13. La operación Tritón, de la agencia FRONTEX, tan sólo tiene mandato de control y vigilancia de fronteras, además de unos medios muy limitados. Las misiones de salvataje como tales corren a cargo de ONGs como Médicos Sin Fronteras. En la operación Tritón colaboran 21 Estados a petición de las autoridades italianas, desbordadas en el rescate de personas en el mar. La principal diferencia entre ambas iniciativas es que Tritón sólo puede intervenir hasta un límite de 30 millas de la costa italiana, mientras que *Mare Nostrum* lo hacía en todo el Mediterráneo. Según Amnistía Internacional, la operación Tritón «no está dedicada a la búsqueda y al rescate, no opera habitualmente en aguas internacionales y tiene una escala significativamente reducida». *Mare Nostrum* operaba dentro de las aguas territoriales libias, mientras que Tritón sólo actúa en aguas territoriales europeas. Además, esta última disponía de cuatro helicópteros, tres aviones, dos patrulleros, dos corbetas, dos drones y una nave anfibia, mientras que Tritón cuenta con sólo un helicóptero, dos aviones y siete patrulleros. La diferencia de medios y presupuesto es notable y ambos fueron significativamente reducidos.



Y más allá de las consecuencias, yendo al análisis de las causas, los errores cometidos y el mea culpa del Gobierno italiano y de la misma Europa aparecen claramente en las palabras de Renzi cuando afirma: «la comunidad internacional, y Europa, han subestimado el peso de sus propias iniciativas en Libia y Siria. Y subestimado la propia capacidad de construir un futuro en aquellos territorios. No es suficiente con expulsar a un dictador o bombardear a un enemigo si después no se vence el desafío educativo, cultural, económico en aquellos países; el desafío político»<sup>14</sup>.

En el ámbito económico, lo que Matteo Renzi pretende de sus socios europeos es un pacto estabilizador más flexible continuando con la línea política propuesta por sus antecesores. En esta postura lo apoyan España, Francia, Grecia, Portugal y algunos otros estados que sostienen que un mayor endeudamiento podría colaborar con la resolución de los problemas económicos del área.

La crisis de la deuda soberana en la UE se origina en una relación deuda/PBI insostenible. Había habido años atrás antecedentes de violación del máximo del 60% de deuda pública sobre el PBI pero desde el 2011 las cifras nuevamente ponen en alerta la región cuando Alemania y Francia superaron el 80% de deuda pública en relación con sus propios PBI mientras que Italia llegó al 130% y Grecia al 175% en el 2013. Esta situación no había sido prevista en el momento de la creación de la moneda común cuando no se crearon herramientas financieras ni de integración fiscal para hacer frente a situaciones similares. Se intentan, ante la crisis, soluciones de índoles institucionales y económicas. Así, en el 2010 se implementó el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (EFSM, por sus siglas en inglés, *European Financial Stabilisation Mechanism*) en el ámbito del artículo 122 (2) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que actúa como una compañía financiera cuyos accionistas son los países miembros que aportan capital y tiene al presupuesto de la Unión como garantía. Este Fondo se utilizó para los rescates de Irlanda (2010), Portugal (2011) y se volvió a utilizar por Grecia desde el 2012 en adelante, con las conocidas reticencias por parte de la clase política y la opinión pública helénica<sup>15</sup>.

Por supuesto que Alemania y los otros países que mayoritariamente están financiando el mecanismo de rescate europeo rechazan la idea de flexibilidad propuesta por Renzi aunque reconocen que existen principios en esta dirección estipulados en los tratados. El Gobierno italiano requiere o solicita la creación de una capacidad de presupuesto

de la Eurozona, un fondo europeo contra la desocupación como estabilizador pero también como un emblema de soberanía (PIANTINI, 2015). Estas decisiones, de consensuarse, permitirían completar el edificio de la gobernanza europea y lograr lo que Matteo Renzi pidió ante el Parlamento Europeo, dirigiéndose a los Diputados representantes de la Unión, «recuperar el alma de Europa».

14. «Un futuro posible, juntos» por Matteo Renzi, Tribuna, Diario El País, 14 de septiembre de 2015.

15. El Fondo se utilizó también en la crisis de Chipre en marzo de 2013 originada precisamente porque muchos bancos chipriotas poseían títulos públicos de Grecia.



## Conclusiones

Los últimos dos años han sido muy convulsionados y agitados para la política italiana. El frente interno fue escenario de una renovación de líderes políticos que ha llevado a pensar en una refundación republicana deseando y anticipando el surgimiento de la Tercera República. El ámbito europeo, en constante interacción con el interno, no estuvo más calmado sino que aportó nuevos frentes de convulsiones políticas, económicas y humanitarias.

A pesar de todos los pronósticos en contrario Italia está logrando la recuperación de la credibilidad internacional, con el alcance de las muchas reformas propuestas por Matteo Renzi a la cabeza del Gobierno actual. Se observa un aumento en su capacidad de ejercer un rol activo o una real capacidad propositiva en el juego diplomático europeo estableciendo lazos y alianzas que se plasman, entre otras circunstancias, en la atención cada vez más respetuosa que logran las intervenciones del Primer Ministro italiano en el ámbito regional. Esta mayor fortaleza parecería facilitada, además, con el nombramiento de Federica Mogherini como jefa de la diplomacia europea. Si bien la funcionaria tiene como mandato defender los intereses europeos comunitarios, su nacionalidad podría permitir mayor presencia de los objetivos de la diplomacia italiana.

En materia de política migratoria la postura italiana considera que la UE necesita un planteamiento más amplio para afrontar los retos regionales y globales, superando el Reglamento de Dublín y relocalizando los migrantes a nivel europeo. El país ha demostrado su compromiso ético con la problemática de los refugiados tomando iniciativas muchas veces superadoras de las propuestas europeas, aportando fondos y capital humano para enfrentar una de las peores crisis humanitarias de los últimos tiempos.

En materia de políticas económicas, el apoyo a planes más flexibles donde la austeridad deje lugar a iniciativas más solidarias y adecuadas a la crisis de financiamiento actual, podría devolverle a la Unión Europea un marco de consenso que parece haberse debilitado en los últimos años. Es más, podría encontrarse en esta dirección la solución a los cuestio-

namientos anti-europeístas y a los diferentes frentes abiertos que ponen en riesgo la continuidad y/o profundización de la integración regional.

Como se marcó líneas arriba, en el necesario rediseño de política exterior italiana, la superación de la inestabilidad institucional permanente de la península proveerá a sus dirigentes de mejores cartas para opciones bilaterales y multilaterales más eficaces.

## Bibliografía

- ACNUR, Declaración del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre la crisis de refugiados en Europa, 4 de septiembre de 2015, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/declaracion-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-refugiados-sobre-la-crisis-de-refugiados-en-europa/>
- COMISIÓN EUROPEA (2013), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Eurogrupo, COM 199 Final, Bruselas.
- DASSÚ, Marta (2015), "Le ragioni della forza e della politica", *Aspenia On Line*, disponible en <https://www.aspeninstitute.it/aspensia-online/article/le-ragioni-della-forza-e-della-politica>, página consultada el 8 de septiembre de 2015
- ISPI, 2011, "Italian Foreign Policy in 2010: Continuity, Reform and Challenges 150 Years after National Unity", Working Paper N °39, Julio, Milan
- PIANTINI, Marco (2015), "Un nuovo riformismo europeo: la proposta italiana per una migliore Unione monetaria", *Aspenia On Line*, disponible en <http://www.aspeninstitute.it/aspensia-online/article/un-nuovo-riformismo-europeo-la-proposta-italiana-una-migliore-unione-monetaria>, página consultada el 27 de mayo de 2015
- STEINBERG, Federico (2015), "Tres nuevas uniones para Europa", *Expansión*, Real Instituto Elcano, Madrid

Recibido 10/10/2015 – Aceptado 15/02/2016