

Las relaciones entre Argentina e Italia: el quiebre histórico que introduce el gobierno de Raúl Alfonsín

Marta Cabeza**

1. Introducción

Al terminar la segunda guerra mundial, y como resultado de la transformación económica de la República Italiana en un poderoso estado industrial, la política exterior de la península comienza a delinear una nueva postura hacia la República Argentina. El objetivo de la misma es revertir la tendencia secular que muestra una histórica falta de interés que se extiende a toda América Latina.

Desde el proceso de unificación nacional hasta después de la Segunda Guerra Mundial el interés de la política exterior italiana se vuelca hacia intentos de expansión colonial en África y al sostenimiento de una postura de potencia en Europa. Los funcionarios de los gobiernos italianos mantienen su mirada en el horizonte cercano: el Mar Mediterráneo y la zona de los Balcanes.

Por décadas prevalece la desilusión por parte de América Latina, que se ve desplazada por otras zonas con mayor importancia estratégica, y la desconfianza europea, que no veía en la región el crecimiento económico tan largamente esperado. En la década del ochenta empieza a generarse una actitud italiana más atenta

* Para una versión más amplia y abarcativa del presente trabajo se puede consultar la obra de la autora "Italia y Argentina. Las claves de una relación privilegiada", Ediciones CERIR, Rosario, 2000.

** Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Investigadora del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario.

hacia la zona y específicamente hacia la Argentina, con la que colaboran en la transición hacia la democracia y la superación de las dictaduras militares.

Este cambio trascendental se ve favorecido con la superación de la guerra fría en 1989 y sus importantes consecuencias, ya sea en el comunismo italiano como en el escenario internacional. Entre los cambios que se dan en el orden internacional, es interesante señalar la creciente vinculación de las cuestiones internas e internacionales, la conformación de bloques regionales, la trasnacionalización de las economías, el consenso generado en torno a los sistemas democráticos y la defensa de los derechos humanos, entre otros. Estas transformaciones llevan a nuevas definiciones de políticas exteriores de los Estados que generan a su vez nuevos esquemas de vinculación entre los mismos.

En este artículo se aborda la temática central –las relaciones bilaterales entre Argentina e Italia– diferenciando sus dos dimensiones: macro y micro. El nivel macro comprende los contactos gubernamentales y los resultados de los tratados y protocolos firmados entre los dos países.

El nivel micro abarca todos los contactos no gubernamentales que se dan entre las respectivas sociedades civiles, que si bien suelen servirse de los acuerdos entre los Estados, muchas veces han superado los avances y los resultados logrados por los mismos. En este nivel es posible diferenciar áreas temáticas que están vinculadas con los contactos empresariales, los acercamientos entre regiones y las actividades de la colectividad italiana radicada en Argentina.

Las relaciones italo-argentinas durante el período anterior al estudiado se caracterizaron por un escaso desarrollo de las relaciones entre los gobiernos. No obstante esto, la fuerte corriente migratoria tuvo consecuencias ciertas en el acercamiento entre las dos poblaciones, pero fueron ignoradas por la clase política italiana. Incisa di Camerana lo hace explícito al afirmar: “durante mucho tiempo las relaciones entre Italia y Argentina han sido relaciones privadas, administradas por los particulares mediante canales particulares, activadas en el ámbito oficial con anuncios prometedores que no pasaban a la práctica”.¹

En este artículo se analizan los contactos intergubernamentales o “nivel macro” para demostrar que durante el gobierno del presidente Alfonsín hubo un cambio positivo en la vinculación de los dos países. Este cambio implicó una intensificación de las relaciones bilaterales que se hizo más evidente y explícita durante el gobierno del presidente Menem.

Este cambio –consecuencia directa de una innovación en la política exterior italiana y de modificaciones de la inserción internacional de Argentina– parece ser un hecho que se mantendrá en el tiempo. Es decir que el nuevo enfoque de la relación no se ubicaría en uno de los polos del recorrido históricamente pendular del accionar italiano sino que sería el resultado de una elección a largo plazo, a la que se llega en modo determinado e intencionado.

1. Incisa Di Camerana, Ludovico, “Argentina no es un país cualquiera” en *Revista Limes*, mayo 1999.

1. El retorno a la democracia de Argentina

1. a. La política exterior italiana

Al abordar las relaciones bilaterales entre Italia y Argentina es inevitable hacer referencia a la numerosa inmigración italiana,² que puebla este país. Entre 1886 y 1975 se radican en Argentina más de dos millones de peninsulares, de los cuales casi 1.400.000 no regresan a Italia influenciando en modo indiscutible la formación del país y de sus pobladores. Un flujo de emigrantes de tal magnitud no tuvo en la política exterior italiana una correspondiente influencia en las decisiones.

Desde la unidad política lograda en 1861 y luego de superar el problema de sus límites, Italia ha dirigido su política exterior hacia la búsqueda de un rol igualitario frente a las demás potencias europeas. Debido a razones políticas internas o a una búsqueda de prestigio que se considera necesario para poder defender mejor los intereses nacionales, este elemento se ha mantenido constante en la política peninsular hasta nuestros días.

En su "política de potencia", inicialmente la atención más fuerte está dirigida al área del Danubio y los Balcanes, pero rápidamente se agrega a ésta el interés por el Mediterráneo, con intentos de expansión territorial que el embajador Incisa di Camerana llama "microcolonialismo africano".

Se refleja en la política exterior la contradicción entre un país que pretende para sí mismo el tratamiento de "Gran Potencia" que a su vez llega con retardo a la industrialización y año tras año pierde una amplia parte de su población, que debe emigrar en busca de nuevos destinos más prometedores. Esta contradicción se realimenta con la búsqueda de un rol de "equilibradora" de la política continental europea (dado que no cuenta con los medios para posicionarse definitivamente en uno de los grupos enfrentados) y con la inestabilidad de los gobiernos peninsulares.

El tema migratorio es ignorado por los políticos italianos durante el período monárquico, lo que demuestra el desprecio que siente la clase dirigente de la época hacia los emigrantes, viendo en estos una "vergüenza nacional" ya que exhibe en el exterior del país un aspecto que desvaloriza la imagen italiana, especialmente frente a las otras potencias de las que Italia espera respeto y consideración.³

Un hecho que demuestra la falta de interés por parte del grupo dirigente acerca del futuro de los inmigrantes es la política de confrontación y enemistad que durante todo el período de la Triple Alianza (1882-1915) se mantiene con Francia, destino predilecto entre los que parten desde la península.

2. "Construyendo un futuro. Diez años de Cooperación Italiana en Argentina", Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia, Dirección General para la Cooperación al Desarrollo, Roma, 1997.

3. Sacco, Giuseppe, "Come ha condizionato la politica estera" en *Politica Internazionale*, IPALMO; n° 11, Roma, nov. 1988.

Durante el período de la política colonialista, desde el gobierno de Francesco Crispi hasta la época del fascismo, se usa el carácter migratorio del pueblo italiano para justificar esta “natural” estrategia de expansión. Pero se utiliza sólo como pretexto retórico: los emigrados son considerados “adelantados” en busca de un “espacio vital” para colocar bajo la influencia política de Italia. La intención de colonizar con inmigrantes fue apoyada por algunos sectores pero no se impone en las decisiones políticas: la falta de tutela jurídica sobre los emigrantes en el exterior continúa y genera un vacío que fue cubierto por órganos privados como la Iglesia Católica y el Partido Socialista.⁴

Ya con el fascismo –y aunque durante los primeros años del régimen coexisten posturas contradictorias– la inmigración hacia América es desalentada y el objetivo de la época se centra en atraer a las comunidades italianas en el exterior hacia los ideales políticos del fascismo, con una estrategia que pretende usarlos para los propios fines. En esta etapa la penetración económica a través de los contingentes de emigrados no es posible ni deseada.

Por su parte, la Argentina se encuentra durante la primera mitad del siglo veinte bajo la directa influencia inglesa. Esta situación es apoyada por la élite política de Buenos Aires, que ha favorecido la especial división del trabajo donde se propone a sí misma como proveedor, de materias primas al Norte más avanzado en la industrialización. Un enfrentamiento con la potencia que domina la zona puede provocar costos demasiado altos para un país cuyos esfuerzos –tanto políticos como militares– están concentrados en defender zonas más próximas y de mayor importancia para lo que se considera el interés nacional.

Luego de la Segunda Guerra Mundial el objetivo de Roma es lograr la superación total y definitiva por parte de la República Italiana del rol de enemigo derrotado.⁵ Para alcanzar este propósito la vocación occidental de la península es fuerte y clara y se demuestra con los numerosos hechos que tendrán lugar más adelante: ingreso como miembro fundador del Pacto Atlántico (OTAN), entrada en Naciones Unidas en 1955, participación desde su creación en la Comunidad Económica para el Carbón y el Acero y en la Unión Europea Occidental en 1957. Finalmente, la firma de los Tratados de Roma donde, con la activa participación de Italia, se constituye la Comunidad Económica Europea y el Euratom.

Si bien durante la posguerra se da entre Italia y Argentina un acercamiento durante el cual ambos gobiernos se apoyan mutuamente (Italia apoya los incipientes procesos de integración latinoamericanos, las tesis desarrollistas y los gobiernos democráticos de la zona; Argentina sostiene la anexión de los territorios del Alto Adigio y la incorporación a Naciones Unidas de Italia⁶), a mediados de los

4. Bertonha, Joao Fabio, “A migração internacional como Fator de Política Externa: os emigrantes italianos, a Expansão Imperialista e a Política Exterior da Itália, 1870–1943” en *Contexto Internacional*, enero–junio 1999, vol. 21, n° 1, pp. 123–164.

5. Saiu, Liliana, *La política estera italiana dall'Unità a oggi*, Ed. Latterza, Bari, 1999, p. 122.

6. Rozenzwaig, Claudio, “Sul filo della storia” en *Politica Internazionale*; IPALMO, n° 12, Roma, enero–abril, 1999.

años sesenta, con la instalación en la región de gobiernos autoritarios, finaliza esta convergencia de políticas apenas iniciada.

Además, esta vez el acercamiento excesivo entre los dos países puede causar recelos a Estados Unidos, el nuevo hegemon regional que sustituye en este rol al Reino Unido al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Europa no puede ofrecer una alternativa frente a la fuerte influencia norteamericana en la zona.

En la inmediata posguerra, con Italia derrotada, las condiciones económicas y políticas impiden la protección de las masas emigradas. Por el contrario, es precisamente desde Estados Unidos, donde reside una de las más importantes comunidades italianas, que llegan los fondos —ya sea de origen privado como público— que ayudan a superar el desastroso resultado de la guerra.

En este período se agota lentamente el flujo migratorio que pasar a ser en los últimos años de la década del 50, una corriente de menor importancia cuantitativa de trabajadores que se dirige hacia los países de Europa Occidental.

En 1975, como corolario de los hechos enumerados anteriormente —que indican una clara inclusión del país en el área occidental atlántica— Italia es aceptada en el grupo de los 7 países más industrializados (G.7) y lentamente pasa a ser ya no un país de emigración sino un destino de inmigración. Comienzan a llegar a Italia trabajadores provenientes del área mediterránea y del continente africano y la emigración italiana prácticamente desaparece. Junto con este cambio se presenta otro, igual de drástico, en el ámbito subjetivo: el hecho de que existan en el exterior grandes comunidades de italianos deja de representar un problema para el grupo dirigente peninsular y pasa a ser una oportunidad, un patrimonio del país que se debe aprovechar. “Toda intervención a favor de ellos, además de responder a un deber de solidaridad nacional es también — en cuanto necesario para conservar tal patrimonio— el interés de todos”, opina el entonces Subsecretario de Relaciones Exteriores Gilberto Bonalumi en una entrevista previa a la II Conferencia sobre la Emigración, que se desarrolla en Roma en 1988.⁷

Así, las comunidades de italianos en el exterior adquieren un nuevo valor estratégico ya que empiezan a ser vistas como un recurso para facilitar el acceso a bienes e inversiones italianas en los lugares de destino y como un elemento de *italianización* que beneficiaría las relaciones de Italia con el resto del mundo.

1. b. La Administración Alfonsín

Cuando Raúl Alfonsín llega a la presidencia, el 10 de diciembre de 1983, el sistema internacional transita por una fase que algunos califican como “segunda guerra fría”, con un recrudecimiento del enfrentamiento Este-Oeste. El régimen de seguridad internacional imperante se basa en la disuasión nuclear y en alianzas

7. Entrevista concedida a Giampaolo Calchi Novati en *Politica Internazionale* n° 11, IPALMO, Roma, nov. 1988.

estratégicas que conforman dos bloques opuestos ideológica, política y militarmente: el bloque occidental y el bloque comunista. Tanto en Estados Unidos con Ronald Reagan como en el Reino Unido con Margaret Thatcher los gobiernos son conservadores.

Ese mismo año en Italia Bettino Craxi, líder del PSI (Partito Socialista Italiano), forma un gobierno de coalición de cinco partidos, el primero presidido por un socialista.⁸ El país termina de superar una década, la del setenta, singularmente difícil en el aspecto económico, que provocó una reorganización de la actividad productiva. Las empresas implementaron una nueva organización del trabajo manteniendo centralizadas las funciones de información y coordinación pero horizontalizando una gran serie de actividades de producción que fueron asignadas a divisiones internas o a grupos externos subcontratistas.⁹

Ante esta nueva situación, la economía italiana a principios de la década del ochenta necesita optimizar su inserción en la economía internacional. Debe aumentar la internacionalización de su producción ganando nuevos mercados y ampliar las exportaciones de bienes con alto componente tecnológico.¹⁰

Por su parte, el período presidencial de Raúl Alfonsín (1983-1989) tiene lugar —como se ha dicho anteriormente— en un contexto internacional de guerra fría y esta situación repercute directamente en el proyecto de política exterior aplicado por el radicalismo.

En contraposición al modelo de relaciones internacionales de la “generación del ochenta” que prioriza las relaciones con Gran Bretaña, a las posteriores y confusas políticas de inserción que sólo plantean un enfrentamiento con Estados Unidos,¹¹ y a la política exterior reactiva de los gobiernos militares, el diseño de la política hacia el resto del mundo del presidente Alfonsín tiene un fuerte contenido universalista, proponiéndose ampliar el número de interlocutores internacionales. Queda claro de los acontecimientos que se producen durante el gobierno de la Junta Militar que no es aconsejable limitar el número de socios políticos. La experiencia dolorosa de la guerra de Malvinas demuestra lo peligrosa que puede ser

8. Participan del acuerdo político que apoya a Bettino Craxi la Democracia Cristiana, el Partido Socialista, los socialdemócratas, los republicanos y los liberales, dando origen al denominado “pentapartido”.
9. Bianchi, Patrizio, “La Reestructuración industrial en Italia” en Chudnovsky, Daniel y De Bello, Juan Carlos (comp.), *Las economías de Argentina e Italia. Situación actual y perspectivas de asociación*, Fondo de Cultura Económica – Centro de Economía Internacional, Buenos Aires, 1989, p. 82.
10. Torres, Héctor, *La Cooperación al desarrollo como instrumento de la política exterior. La experiencia de la Relación Asociativa Particular con Italia*, Centro de Investigaciones para la Transformación, CENIT, Buenos Aires, 1993, p. 52.
11. Bologna, Alfredo Bruno, “La inserción argentina en la sociedad internacional”, *La política Exterior Argentina 1994/1997*, Ediciones CERIR, Rosario, 1998.

una alianza excluyente con Estados Unidos y la necesidad de renovar lazos históricos con otras naciones.

Cuando asume la presidencia de la Nación Raúl Alfonsín, en su discurso a la Asamblea Legislativa, expone los principios de política exterior:

- soberanía nacional
- autodeterminación de los pueblos
- no intervención
- igualdad de los Estados soberanos
- la solidaridad americana

Con el avance de su gestión se van delineando mejor los objetivos y en su siguiente discurso ante el mismo auditorio expresa: "ampliar al máximo nuestra capacidad de diálogo con aquellos países que nos son más afines -sea por similitud de situaciones o por comunidad de valores- es uno de los medios con que podremos alcanzar el objetivo de la autonomía política".¹² En este nuevo modelo de política exterior aparecen combinados elementos que provienen de una postura idealista en política internacional -entre ellos el principio de no intervención, la libre determinación de los pueblos y la oposición al neocolonialismo- con otros que se derivan de una postura realista como la pertenencia de la Argentina al mundo occidental y su categoría de nación en vías de desarrollo.

Simultáneamente, en 1983 comienzan a delinarse nuevas actitudes en la política exterior italiana para con Argentina. Italia, que hasta el momento había ignorado los problemas políticos de la región poniendo el énfasis en las relaciones comerciales bilaterales, "se da cuenta de los peligros que esta política pragmática implicaba".¹³

Un primer antecedente que mostraría un posterior cambio de tendencia que tendrá consecuencias directas sobre el período analizado en este estudio se puede encontrar en la actitud italiana durante el conflicto de Malvinas. Inmediatamente después del desembarco argentino en las islas se decide en el ámbito de la Comunidad Económica Europea aplicar sanciones a Buenos Aires que consisten en suspender las importaciones de productos argentinos y bloquear las facilidades crediticias. En esta ocasión Italia se abstiene y sin lograr evitar las sanciones, le impone un límite de tiempo preciso: un mes. Las presiones de la colectividad italiana en Argentina, donde se hace notar la fuerza de las industrias locales de origen italiano, y la opinión pública en la península, que se siente cercana a tantos soldados con apellidos italianos, provocan la decisión del entonces Presidente del Consejo Giovanni Spadolini de anular las sanciones el 17 de mayo del mis-

12. Discurso ante la Asamblea Legislativa del 1^a de mayo de 1984, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, Congreso Nacional.

13. Rozenzwaig, Claudio, "I rapporti Italia-Argentina dal 1945 ai nostri giorni", *Ricerche e Rassegne Working Papers*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milán, 1993, p. 110, traducción realizada por la autora.

mo año, a pesar de que en el ámbito comunitario se renuevan las puniciones, esta vez con el voto negativo de Italia e Irlanda.

En esta oportunidad se evidencia una vez más la interacción entre el nivel macro y el nivel micro, notándose la presión ejercida desde lo social –aspecto micro– sobre lo gubernamental o político –aspecto macro–. Nuevamente es de la sociedad civil de donde surge el impulso para que los gobiernos se acerquen y colaboren.

Esta postura pro–argentina muestra una actitud definida y positiva frente a Buenos Aires. El embajador italiano en Argentina, Ludovica Incisa di Camerana, en febrero de 1985, opina que “los acontecimientos de Malvinas despiertan a Italia de un peligroso letargo europeísta que exalta una solidaridad continental puramente teórica y deja en segundo plano la defensa de los intereses nacionales”.¹⁴

Paralelamente, al poco tiempo de finalizar el conflicto de Malvinas, se fortalece en Italia la tendencia que intenta incorporar a América Latina en la política de Ayuda Oficial al Desarrollo, impulsando a los países del área a volver a la democracia y al estado de derecho.

Es en este momento histórico –más precisamente en 1983– cuando se comienzan a programar las primeras actividades de la Cooperación Italiana en Argentina. La crisis generalizada en el ámbito social y económico lleva al gobierno argentino a pedir ayuda a la comunidad internacional y encuentra una rápida respuesta por parte de Roma.

En octubre de 1984 el presidente Alfonsín visita Italia para proponer una agenda de temas económicos y políticos al gobierno peninsular, teniendo en cuenta también que pronto iniciaría el semestre de la presidencia italiana en la Comunidad Económica Europea. En esta oportunidad el Presidente del Consejo, Bettino Craxi, autoriza la concesión de un crédito para la realización de la represa Yacyretá, sobre el Río Paraná.

El año siguiente es el presidente Sandro Pertini quien visita Argentina, siendo el tercer mandatario que llega al país desde 1946, cuando en Italia se funda la República por referéndum popular.¹⁵ El presidente Pertini debe interrumpir su estadía para asistir a los funerales de Chernenko, Secretario General del Partido Comunista de la Unión Soviética, y durante su visita, que es continuada dos meses más tarde, se firma un memorándum de entendimiento político que puede ser marcado como la primer consagración, incluso en el ámbito político, del carácter “especial” que asumen las relaciones bilaterales.¹⁶

14. Incisa Di Camerana, Ludovico *L'Argentina, gli italiani, l'Italia*, p. 651, SPAI, Milán, 1998. Traducción realizada por la autora

15. El primer presidente italiano que viaja a Argentina es Giovanni Gronchi, en abril de 1961, durante el gobierno de Arturo Frondizi. Luego, en setiembre de 1965, se produce la visita de Giuseppe Saragat, que es recibido por el presidente Arturo Illia.

16. Incisa De Camerana, Ludovico *Relación Asociativa Particular entre Argentina e Italia*, Publicación de la Cámara de Comercio Italiana en la República Argentina, Ed. Manrique Zago, Buenos Aires, 1988.

1. c. La evolución en el concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo

A los fines de comprender mejor la relación entre la Ayuda Oficial al Desarrollo y la política exterior italiana hacia Argentina en la década del ochenta es útil hacer mención de los cambios que se dan en el concepto mismo de la cooperación con los países menos desarrollados.

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de parte de los países más avanzados tiene su mayor impulso con el auge del proceso de descolonización como resultado de la responsabilidad colonial de las potencias. Originalmente se basa en estrategias que pretenden reproducir en el Sur empobrecido los modelos de crecimiento del Norte más rico. Ante los fracasos de esta propuesta, que no sólo no logra el crecimiento buscado sino que en varias ocasiones tiene como resultado el agravamiento de los conflictos sociales, se empieza a reemplazar el objetivo de "crecimiento económico" por el de "desarrollo económico". Este último concepto implica una mayor utilización de los recursos humanos propios de las sociedades menos desarrolladas en busca de un modelo de producción más adaptado al contexto social local.¹⁷ Detrás de esta evolución también se encuentra la motivación comercial, ya que los países donantes dan cada vez mayor importancia a los beneficios y oportunidades económicas y políticas que pueden obtener con la ayuda a los países más pobres.

Para lograr una coordinación que hiciera más eficaz esta ayuda en 1960, y dentro del ámbito de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE, Organization for European Economic Cooperation), ocho de sus miembros crean el Grupo de Asistencia para el Desarrollo (DAG, Development Assistance Group). Italia se encuentra dentro de este grupo junto con Alemania Federal, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Portugal, Reino Unido y la Comisión de las Comunidades Europeas que si bien no forma parte de la OECE sí lo hace del DAG. El 14 de diciembre de 1960 y luego de una reestructuración, la organización cambia de nombre para incluir países no europeos y pasa a llamarse Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El DAG se convierte en el Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC, Development Assistance Committee) cuyo objetivo es promover en modo racional y eficiente la asistencia oficial al desarrollo.¹⁸

A principios de la década del ochenta la relación de cooperación Norte-Sur no escapa a las consecuencias negativas de la crisis de la deuda externa latinoamericana. Es en este escenario donde se replantea la esencia misma de la cooperación promoviéndose dos cambios fundamentales:

17. Torres, Héctor Rogelio, *op. cit.*, pp. 6-7.

18. En la actualidad los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelandia, Noruega, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido, Suecia, Suiza y la Comisión de las Comunidades Europeas.

– una mayor participación del sector privado, dado que la cooperación entre Estados había demostrado que los fondos transferidos son afectados por las mismas limitaciones del sistema de distribución y apropiación del ingreso vigentes

– una mayor participación de los beneficiarios directos de la cooperación.

Estos son los dos pilares de lo que se ha denominado “desarrollo participativo”. Completa el concepto la exigencia de la democracia y la plena vigencia de los derechos humanos,¹⁹ y es precisamente este nuevo concepto el que enfatiza la promoción de inversiones productivas en el sector privado.

El sistema normativo italiano que servía de marco para la cooperación al desarrollo recibió una innovación trascendental con la promulgación de la ley 49 en febrero de 1987. Hasta el momento la ayuda a los países más atrasados económicamente se regía por la ley 39 (1979) y la ley 73 (1985). Pero en 1987 se incluye en la legislación la posibilidad de intervención en problemas globales y estructurales como el endeudamiento, la crisis en el sistema financiero y el comercio internacional y los cambios en la división internacional del trabajo (artículo 7, ley 49/87).²⁰

A través de este mecanismo se permite la financiación a empresas italianas que constituyan sociedades mixtas en los países en desarrollo (joint ventures),²¹ concediendo créditos blandos para financiar el aporte de capital utilizando un fondo rotativo administrado por el Mediocrédito Central.

Estos cambios en la legislación italiana reflejan la evolución a nivel mundial de la concepción de la cooperación detallada más arriba.

Finalmente, es en el ámbito de Naciones Unidas que se estipula una meta para las transferencias de recursos financieros desde los países más desarrollados económicamente hacia los más pobres: el 0,7% del Producto Bruto Interno, pero la realidad ha estado siempre alejada de este objetivo. Durante los años setenta y ochenta el promedio del grupo alcanzó apenas el 0,33 % del PBI para luego caer en los noventa al 0,25%. En la actualidad sólo Dinamarca, Noruega, los Países Bajos y Suecia cumplen con la meta recomendada por Naciones Unidas del 0,7%.²²

19. Torres, Héctor, *op. cit.*

20. La ley 49/87 introduce también significativas reformas en el procedimiento operativo. Las dos estructuras que anteriormente estaban encargadas de la gestión de la política de cooperación, el Fondo Aiuti Italiani (FAI) y el Departamento para la Cooperación, son unificadas en un solo organismo: la Dirección General para la Cooperación al Desarrollo (DGCS) dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta Dirección tiene bajo su responsabilidad no sólo la cooperación ordinaria sino también las operaciones extraordinarias en caso de calamidad natural. *Anuario del Istituto Affari Internazionali*, Anno xv, 1986–1987.

21. Del Bello, Juan Carlos, “Perspectivas de las relaciones económicas entre Argentina e Italia a la luz del Tratado de Asociación Particular” en Chudnosky, Daniel y Del Bello, Juan Carlos (comp.), *op. cit.*, pp. 437–478.

22. FMI *Boletín*, p. 172, 29 de mayo de 2000.

1. d. La crisis interna argentina y la Ayuda Oficial al Desarrollo

En un intento de combatir la inflación, que afecta a todo el sistema económico, el gobierno del presidente Alfonsín decide aplicar en 1985 el denominado Plan Austral. A través de la creación de una nueva moneda, el congelamiento de precios y del salario y el control de los tipos de cambio se busca devolver la confianza en la moneda nacional. Si bien inicialmente el Plan Austral tuvo éxito,²³ no se obtienen los resultados esperados porque no se acompaña a las medidas económicas mencionadas con una rigurosa disciplina fiscal.

Esta coyuntura económica argentina coincide con el aumento y la consolidación de la Ayuda Oficial al Desarrollo de Roma. Es justamente durante la década del ochenta que la República Italiana se ubica en el quinto lugar en términos absolutos en la lista de países donantes que intentan combatir el subdesarrollo. En la relación Ayuda al Desarrollo / PBI se pasa del 0,08% en 1980, al 0,35% en el bienio 85-86, llegando hasta el 0,42% en 1989.²⁴ Durante estos diez años toma cada vez más importancia el canal bilateral y pierde fuerza la opción multilateral, llegando a representar el 70 y el 30 % respectivamente al final de los años ochenta.

También los criterios geográficos que se imponen reflejan una coincidencia con la evolución económica argentina y su necesidad de donaciones y créditos blandos: mientras que al comenzar la década del ochenta la cooperación se concentra esencialmente en África Oriental y Austral (a Somalia, Etiopía, Mozambique y Tanzania se dedica aproximadamente el 60% del total), posteriormente la atención se vuelca también hacia el Sahel²⁵ y hacia América del Sur. En esta última los nuevos gobiernos constitucionales que han sustituido a los regímenes militares necesitan todo el apoyo político y económico de los países más desarrollados.

Así, los primeros programas de cooperación italiana en Argentina se instrumentan a finales de 1984 y durante todo 1985 y son realizados dentro del marco de la Comisión Mixta italo-argentina.

El gobierno italiano confirma la nueva predisposición al favorecer a la Argentina en 1986 con la concesión de un crédito de ayuda de 150 millones de ecus y con la firma del Tratado de Cooperación Técnica el 30 de septiembre del mismo año en Roma.

En 1987, nuevamente, se otorga un crédito similar al del año anterior, de igual monto y bajo las mismas condiciones. Estos créditos tienen un impacto significativo en las inversiones de las industrias argentinas. Antes de 1984 se realizaban aproximadamente 30 contratos de transferencias de tecnología entre Italia y Ar-

23. Baldinelli, Elvio, *La Argentina en el Comercio Mundial*, Ed. Atlántida, Buenos Aires, 1997, pag 75.

24. Santoro, Carlo Maria (comp.), *I problemi della Cooperazione allo sviluppo negli anni '90*, Ed Il Mulino, Bologna, 1993.

25. Esta región está integrada por nueve países: Burkina Faso, Cabo Verde, Chad, Gambia, Guinea Bissau, Mali, Mauritania, Nigeria y Senegal.

gentina. Después de concedidos los créditos mencionados son presentados 1.143 pedidos de financiación de los cuales 442 resultan aprobados.²⁶ Con esta ayuda el objetivo es apoyar la redemocratización y el fortalecimiento de las instituciones en la Argentina. *Este estilo de cooperación es innovador, ya que rompe con el concepto más tradicional de ayuda al desarrollo que estaba originalmente dirigida a los países más pobres.*

2. *La firma del Tratado de Asociación particular entre Argentina e Italia*

2. a. *Los contenidos del "Gran Tratado"*

Nos parece adecuado el uso de la expresión "Gran Tratado", como refiere el entonces embajador Incisa di Camerana que lo ha llamado Susanna Agnelli, para aludir al Tratado para la creación de una Relación Asociativa Particular firmado entre Italia y Argentina el 10 de diciembre de 1987.²⁷ Este acuerdo se encuadra en la nueva óptica de cooperación al desarrollo y puede ser considerado como el resultado del apoyo a la democracia argentina por parte de los políticos italianos en el poder, especialmente de la Democracia Cristiana. El gobierno del presidente Alfonsín sabe hacer coincidir ese apoyo con la necesidad de créditos de ayuda de Argentina y con los nuevos parámetros de la Ayuda Oficial para el Desarrollo italiana.

En el Tratado firmado en 1987 se promueve un Programa de Apoyo al Desarrollo Económico Argentino que se propone como objetivo un monto total de inversiones de 5.000 millones de dólares a realizarse en el quinquenio 1988-1992. Estos fondos serían de tres orígenes distintos: un tercio de ellos provendrían de créditos de ayuda italianos (de carácter concesional, o sea en condiciones financieras significativamente más blandas que las que se exigen en operaciones comerciales), otro tercio de inversiones directas italianas y el tercio restante serían inversiones directas argentinas.

En el tratado se estipula que los créditos de ayuda italianos para el bienio 1988-1989 serían de 600 millones de dólares, de los cuales la mitad iría destinada a proyectos productivos argentinos privados. En el Addendum I al Acta se aclara que en esta cifra se incluyen los fondos otorgados a las iniciativas aprobadas pero no iniciadas en el momento de la firma del acuerdo. El marco legal italiano en el que se encuadran estos préstamos es la citada ley 49 que contempla financia-

26. Barba Navaretti, Giorgio y Perosino, Giorgio, "Il ruolo della cooperazione nella promozione degli investimenti esteri e delle joint venture nei paesi in via di sviluppo: esperienze, tendenze, e analisi delle condizioni di efficacia" en Santoro, Carlo Maria (comp.), *op. cit.*

27. El Tratado entra definitivamente en vigor con la aprobación del Parlamento Italiano del 6 de marzo de 1989. La legislación argentina lo había ya incorporado a su derecho interno con la ley 23.591 del 23 de agosto de 1988.

mientos concesionales a las empresas italianas inversoras y a los inversionistas argentinos para compra de bienes como capital de riesgo.

Por su parte el gobierno argentino se compromete a garantizar a los inversionistas italianos la libre repatriación de los capitales y las transferencias de utilidades. Esta garantía marca un cambio de tendencia en el tratamiento del capital extranjero, completando un nuevo cuadro de procedimientos flexibles y poco restrictivos hacia las inversiones foráneas. Además el Estado argentino subsidiaría parte de los aportes de capital mediante regímenes de capitalización de deuda externa o por los regímenes de promoción industrial vigentes.²⁸

Se hace mención en el tratado a la "especial atención al desarrollo de proyectos presentados por pequeñas y medianas empresas con énfasis en la renovación y modernización del parque industrial argentino". Los criterios que guiarían la selección de proyectos dan prioridad al desarrollo nacional, seguido del regional, proponiéndose fortalecer la capacidad exportadora de la Argentina para tratar de paliar así el estrangulamiento financiero provocado por la deuda externa.

Con el objetivo de generar un círculo virtuoso de colaboración productiva y aprovechamiento de las ventajas comparativas dadas por los costos de producción más bajos y el acceso a materias primas y productos semielaborados, se crean instrumentos que deben estimular a las empresas italianas a realizar nuevas inversiones. Se propone entonces la creación de joint ventures, modalidad que es altamente aconsejada (art. 5 del Tratado) entre las PYMES italianas y argentinas que se dediquen a la transformación de materias primas y semielaborados destinados mayoritariamente a la exportación. Como segunda alternativa se presentan las asociaciones entre italianos y argentinos para lograr transferencias tecnológicas que aumenten la capacidad exportadora de Argentina y que impliquen compartir los riesgos de la operación económica. Por último, también se fomentan las transferencias de tecnología "no vinculantes" siempre que favorezcan la reestructuración de la industria argentina.²⁹

Desde la visión italiana el Tratado propone una estrategia de industrialización favorable por la estructura de costos de la economía argentina (especialmente con respecto al costo de trabajo) y por la disponibilidad de algunas materias primas, para transformar en su origen y así evitar costos de transporte.

Se otorgan a través de este acuerdo ventajas de importancia a la contraparte italiana, ya que se concede un período de 60 días de exclusividad a un consorcio de empresas italianas y argentinas para la presentación de proyectos para la digitalización en el área de telecomunicaciones y en otras áreas.

28. Argentina exceptúa el pago de derechos aduaneros de importación a todas las herramientas y bienes de producción de origen italiano destinados "a la realización de proyectos de desarrollo" si tales importaciones tiene la financiación concesional prevista por la ley 49/87 (artículo 6 del Tratado).

29. Pruzzo, Hugo, *I nuovi investimenti italiani in Argentina. Aspetti operativi e contrattuali* Ed. Unicopli, Milán, 1991.

En el Tratado se asigna al Ente Nazionale Idrocarburi (ENI) la realización de una planta de separación de etano en el complejo petroquímico de Loma de la Lata (Neuquén). Esta adjudicación directa es objeto de fuertes críticas por parte de la oposición política argentina, por lo que se hace necesario llamar a licitación, donde se presenta una propuesta más conveniente de parte del Consorcio americano-argentino Dow Chemical-Perez Companc, que gana la concesión.

Aún antes de la firma, pero dentro de las negociaciones del Tratado de Asociación Particular, se había autorizado la adquisición del Banco de Italia y Río de la Plata por parte de la Banca Nazionale del Lavoro (BNL).³⁰

Esencialmente, a través de este acuerdo le posibilita al gobierno italiano canalizar sus excedentes de producción y de capitales, aprovechar costos de producción más bajos que los propios ganando competitividad y garantizar la entrada de sus productos a todo el mercado latinoamericano beneficiado por los acuerdos de la ALADI y la integración con Brasil.

De suma importancia es la vinculación que se hace en el Tratado entre *democracia y desarrollo económico* coincidiendo con la postura del presidente Alfonsín que tanto en sus declaraciones internas como en ámbitos internacionales relaciona la profundización de la democracia con el avance económico. Además, el gobierno italiano establece el sistema democrático "como una condición permanente de la expansión de las relaciones entre los dos países" (preámbulo del Tratado). Esta mención específica, que fue incorporada por sugerencia del gobierno argentino y luego llamada "cláusula democrática", sienta un precedente importante para los futuros tratados de Argentina con terceros países ya que vuelve a aparecer en acuerdos posteriores.

La trascendencia del Tratado RAPIA³¹ es alta, ya sea por la demostración de confianza hacia la democracia argentina como por lo ambicioso de sus programas. La persistencia que la presión social, cultural y económica de los inmigrantes italianos ha hecho sobre las relaciones bilaterales ha dado sus frutos a pesar de haber transcurrido más de setenta años desde el "gran aluvión inmigratorio". Esta presión junto con la influencia de numerosos grupos económicos italianos presentes en la Argentina hizo que la clase política peninsular reflejara las inquietudes del pueblo italiano al encuadrar las relaciones en "el Gran Tratado", que más allá de sus resultados implica un *salto de calidad* en el acercamiento de los dos países.

El Tratado para la Creación de una Relación Asociativa Particular fue completado con once protocolos que tratan sobre materias más específicas. Ellos son:

- el acuerdo sobre el intercambio de los actos civiles y la excepción de la legalización para algunos documentos,
- la convención sobre la asistencia judicial en materia penal,

30. Del Bello, Juan Carlos, *op. cit.*

31. Esta denominación deriva de las siglas de "Tratado para la Creación de una Relación Asociativa Particular entre Italia y Argentina".

- la convención sobre la asistencia judicial y el reconocimiento de las sentencias en materia civil,
- la convención sobre extradición,
- el acuerdo de cooperación cinematográfica,
- la creación del Club Tecnológico Italia-Argentina,
- el acuerdo sobre la cooperación cultural y científica,
- el más específico sobre la cooperación en el sector agrícola,
- la convención sobre las funciones consulares,
- el protocolo sobre el tratamiento de los trabajadores extranjeros
- y por último, el acuerdo de cooperación en caso de calamidad natural.

Esta cerrada red de protocolos que tratan temas tan específicos como variados es precisamente uno de los resultados más concretos y valiosos que la coincidencia de las dos políticas exteriores logra en 1987.

2. b. *Los obstáculos de la economía real*

Como se ha dicho, el Tratado de Asociación Particular se propone objetivos ambiciosos, pero en la práctica se enfrenta a obstáculos que no fueron previstos por las fuerzas políticas que hicieron posible su firma.

Uno de estos obstáculos, enfatizados por muchos analistas políticos y económicos, es la falta de financiación para los costos denominados de pre-inversión, costos que suelen ser difíciles de afrontar en el caso de las PYMES, justamente el sector que se busca reforzar.

Otra dificultad no menos relevante es la falta de sostén operativo (no sólo financiero) a las empresas que se demuestran dispuestas a arriesgar. Debido a los problemas de incertidumbre en el aspecto temporal y sobre los rendimientos esperados de la inversión, que se suman a las imperfecciones estructurales propias del mercado, se hace indispensable el uso de instrumentos de intervención pública para neutralizar estos desincentivos.

Junto a los instrumentos planteados por el Tratado RAPIA (facilidades financieras y garantías sobre las inversiones) se manifiestan como necesarios otros nuevos que propongan esquemas para financiar y organizar estudios de factibilidad, espacios para el encuentro de los posibles *partners*, orientación en la selección de socios locales, por ejemplo. Estos obstáculos son rápidamente identificados por los operadores económicos, pero las fuerzas políticas de ambos países no logran articular mecanismos para superarlos.

Se debe recordar que en el ámbito de lo estipulado por el Tratado RAPIA se conceden financiamientos "blandos" (créditos concesionales) a las empresas italianas para que financien su parte de capital de riesgo en empresas mixtas. Para este fin en 1988 Italia reserva exclusivamente para Argentina la quinta parte del "Fondo di Rotazione" anualmente destinado a financiar empresas mixtas en los países en desarrollo.

Asinismo, siempre a causa de lo acordado, se decide colocar a la Argentina entre los países prioritarios que dentro de América Latina reciben ayuda italiana.

Pero si bien las pautas legales y las decisiones políticas para fortalecer las inversiones italianas en la Argentina estaban dadas, los fondos destinados a este fin no fueron utilizados.

Además, en el análisis de los resultados del tratado se tiene que tener en cuenta que en los años que siguen a su firma se agudiza la crisis económica con picos inflacionarios que deterioran fuertemente el salario y provocan el desgaste del gobierno de Alfonsín. Esta situación económica y social tan crítica tiene consecuencias negativas directas en las decisiones tanto de los inversionistas italianos como de los empresarios argentinos.

Aun así, en el marco de la cooperación al desarrollo bilateral, la Argentina recibe en el período 1986–1996, cerca de 1.170 billones de liras (aproximadamente 700 millones de dólares) de los cuales el 80% se destinan a créditos de ayuda y el 20% a donaciones.³²

En cuanto a los flujos de ayuda y cooperación, la principal crítica se centra en la falta de un plan coherente y amplio que permita identificar las prioridades y los sectores más necesitados como también los resultados que se esperan de los programas de ayuda. En los proyectos que se implementan en los primeros años de la década del ochenta se deja entrever la inexperiencia del gobierno italiano en este campo, ya que se trata de los primeros compromisos de cooperación encarados.³³ Todavía no están sólidos los recursos humanos y normativos necesarios para asegurar la máxima eficacia. Los cuestionamientos que reciben los proyectos argentinos forman parte de una corriente crítica más abarcativa que acusa a la intervención italiana de ineficaz por la exagerada fragmentación de las iniciativas en una gama demasiado amplia de objetivos y por las múltiples divisiones y secciones burocráticas que se enfrentan y compiten entre sí.

Estos errores se ven parcialmente superados con la creación de una Oficina de Cooperación (UTL – Unidad Técnica Local) en Buenos Aires en agosto de 1988 que termina de instalar toda su estructura operativa durante 1992 y 1993.³⁴

32. *Construyendo un futuro: diez años de cooperación italiana en la Argentina*, Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia, Dirección General para la Cooperación al Desarrollo, Buenos Aires, 1998.

33. *Ibidem*.

34. La resolución ministerial n. 150/88 del 15 de agosto de 1988 obedece a razones internas de la cooperación peninsular y además de crear la UTL de Buenos Aires crea otras en Perú, China, Filipinas, Costa de Marfil, Etiopía, Mozambique, Senegal, Sudán, Tanzania y Zimbawe.

3. La administración Menem

3. a. El desencuentro entre los dos países

A finales de los ochenta y principios de los noventa en toda la región latinoamericana se reafirman los sistemas democráticos con varias transferencias de poder entre presidentes electos por el pueblo y el retorno a la democracia de los últimos países con gobiernos de facto.³⁵ En Argentina en 1989, aún en medio de una grave crisis económica y social, se logra el recambio presidencial entre el presidente Raúl Alfonsín y el nuevo mandatario del Partido Justicialista, Carlos Menem.

La llegada de Menem a la presidencia es anticipada del 10 de diciembre de 1989 al 8 de julio del mismo año por los graves conflictos socioeconómicos que se viven en la Argentina debido al fracaso del Plan Austral y el rebrote hiperinflacionario: la inflación llega al 5.000 por ciento anual en 1989. Este cambio político interno coincide con cambios trascendentales en el escenario internacional. Con la caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 se conforman nuevos sistemas de seguridad que involucran más el control y la confianza que la confrontación, más la intervención preventiva que la defensa.

La globalización, el desarrollo de los transportes y de las comunicaciones, la internacionalización de la economía y el auge del regionalismo, dan lugar a un nuevo sistema de vinculación entre los actores de las relaciones internacionales.

En un trabajo publicado a principios de los años noventa Juan Archibaldo Lanús opina que "están perdiendo valor las ideas que sustentaban un tratamiento especial para la categoría de Estados en desarrollo. El trato de mayor favor quedará reservado para los países 'menos desarrollados', el resto se verá obligado a actuar en igualdad de derechos y obligaciones junto a los países desarrollados" y continúa: "el gran desafío que enfrentan los países en desarrollo... es cambiar las condiciones del marco de relaciones con los países desarrollados a fin de que no queden excluidos por una discriminación inversa".³⁶

En este marco de cambios internacionales, el éxito del plan económico liberal aplicado en Chile, la caída de las economías planificadas del Este Europeo y los logros de los países del Este Asiático que aplicaron políticas ortodoxas, son algu-

35. A modo de ejemplo sirven los casos del cono sur: José Sarney le traspasa el mando presidencial a Fernando Collor de Mello en Brasil (1990), Julio M. Sanguinetti a Luis A. Lacalle en Uruguay (1990); en Chile un plebiscito rechaza un nuevo período de gobierno para el General Augusto Pinochet (1988) y en 1990 asume Patricio Aylwin como presidente civil; en Bolivia llega a la presidencia Jaime Paz Zamora y se realizan elecciones presidenciales en Paraguay (1989).

36. Lanús, Juan Archibaldo, "La Argentina ante el mundo de la Pos Guerra Fría" en Russell, Roberto (comp.), *La política Exterior Argentina en el nuevo orden mundial*, Ediciones Flacso-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1992, p. 58.

nas de las causas que explican el surgimiento de una nueva orientación político-económica en la Argentina.

Desde esta perspectiva política se dicta, el primero de abril de 1991, la Ley de Convertibilidad, en virtud de la cual la moneda argentina se vincula al dólar y se liberaliza el mercado de divisas.³⁷ En el conjunto de medidas tomadas en este período se encuentra la apertura comercial hacia el exterior, liberalizando las importaciones (ya sea reduciendo unilateralmente los aranceles y/o eliminando las barreras para-arancelarias) y promoviendo las exportaciones y las inversiones extranjeras a través de acuerdos de integración regional.

En la política exterior se priorizan las relaciones que puedan apoyar el nuevo proyecto económico interno, por lo tanto se plantea una relación privilegiada con Estados Unidos pero paralelamente se busca no descuidar el acercamiento a Europa.

En octubre de 1990 el presidente Menem visita por primera vez Italia y entre sus encuentros más importantes realiza una entrevista con la Subsecretaria de Relaciones Exteriores, Susanna Agnelli, con la que discute las privatizaciones de las mayores empresas públicas argentinas.

Durante este período se continúan elaborando proyectos de inversiones mixtas dentro del marco del Tratado para la Creación de una Relación Asociativa Particular. Uno de los aspectos que es evaluado como problemático, por la escasa cobertura que el Tratado prevé, es el de las garantías otorgadas a los dividendos y ganancias obtenidos por los empresarios italianos como fruto de las inversiones efectuadas en la Argentina. Esta debilidad es superada y anulada con la firma del "Acuerdo sobre la promoción y protección de las inversiones" el 22 de mayo de 1990, que refuerza lo declarado en el artículo 5 del Tratado y tranquiliza a los inversores acerca de la regularidad de las normas aplicables a las inversiones y a la estabilidad jurídica, ya que otorga el derecho de indemnización por eventuales daños o pérdidas a raíz de una situación de emergencia, incluso las provocadas por hechos político-económicos. El artículo 6 del nuevo acuerdo otorga a las inversiones italianas la garantía de la libre transferencia de divisas ya sea de los capitales invertidos como de sus utilidades.

Para que la protección planeada por el convenio pueda ser aplicada los inversores deben inscribir sus proyectos en los registros argentinos creados por la Ley sobre las Inversiones Extranjeras. Esta última obligación es el único aspecto negativo del "Acuerdo sobre promoción y protección de inversiones" ya que obliga a los inversionistas a liquidar las divisas a través de un banco a la tasa de cambio fijada oficialmente. No podrían, en cambio, utilizar los títulos expresados en divisa extranjera valuada por los vaivenes del mercado libre. Pero este factor negativo también se anula a medida que la evolución de la macroeconomía aleja cada

37. La Ley de Convertibilidad obliga al Banco Central a respaldar el 100% de la base monetaria con oro, divisas u otros activos externos, así como a vender divisas a la paridad 1\$= 1 U\$S.

vez más los peligros de una devaluación y paralelamente a la incorporación de otras garantías que permiten a las empresas mixtas utilizar directamente las divisas obtenidas de las exportaciones para pagar los dividendos a los socios extranjeros.³⁸

Ante la necesidad de divulgar el conocimiento mutuo de ambos países, que parece ser una de las piezas que faltan para concretar un aumento de las relaciones económicas, el entonces embajador argentino en Italia, Keller Sarmiento, constituye la "Sociedad Italia-Argentina" para que sirva como una estructura desde la cual promover el acercamiento. Esta iniciativa se completa con los cursos y seminarios sobre las "joint ventures" y su utilidad en la relación bilateral y con el fomento de encuentros y reuniones entre los funcionarios de ambos países.

La V Reunión de la Secretaría Permanente Argentino-Italiano (SPA), se realiza en Roma entre el 30 de Septiembre y el 3 de octubre de 1992 y antecede a la siguiente visita del presidente argentino, oportunidad en la que se establece un mecanismo regular de consulta para el intercambio de información y puntos de vista acerca de los problemas internacionales.

Una reforma de la Constitución Nacional Argentina efectuada en 1994 permite la reelección presidencial, y en el siguiente llamado a las urnas el pueblo argentino elige al presidente Menem para que cumpla un segundo mandato de cuatro años. En ocasión de la ceremonia de asunción visita Argentina una delegación italiana encabezada por el Presidente del Senado, Carlo Scognamiglio.

En junio de 1995 había tenido lugar en Roma la VI Sesión del SPA, donde se analizaron los futuros lineamientos del Tratado RAPIA. En esta oportunidad son muy pocas las decisiones que se toman. La cooperación italiana con la Argentina había sido fuertemente reestructurada a partir de la crisis por mal manejo de fondos que en 1992 afecta a todo el sistema político italiano.

En la evolución de los dos países hay un desencuentro altamente contraproducente ya que casi contemporáneamente al comienzo del proceso de privatizaciones, cuando la Argentina pone a sus empresas estatales en venta, estalla en Italia la crisis de "tangentopolis". La investigación sobre financiamiento ilícito de los partidos políticos y de la corrupción del sistema público de concesiones obliga a toda la clase política y económica de la península a concentrar sus fuerzas en el interior del país para poder reestructurar el orden interno y superar esta situación extrema. Otros países, como España y Francia, han podido hacer coincidir mejor sus políticas con los sucesos en Argentina, logrando así una participación mayor en las privatizaciones.³⁹

38. Pruzzo, Hugo, *op. cit.*

39. En un cuadro estadístico elaborado para el informe anual de las "Memorias detalladas del estado de la Nación. 1993", se otorga a Italia, con datos del mismo año, una participación del 8,62 % en los ingresos por privatizaciones, con un monto global de 668 millones de dólares. Ocupa el cuarto lugar después de los capitales argentinos (42%), españoles (14,5%) y estadounidenses (11,7%).

También influyen en la política exterior italiana hacia la Argentina la necesidad de frenar los flujos migratorios del Este Europeo a partir de la crisis de las economías planificadas y del Norte de África por la extrema pobreza. Estas zonas adquieren una prioridad absoluta en los programas de cooperación, ya sea por su proximidad geográfica como por su importancia geopolítica. Si bien la ayuda brindada a los países de primera línea (Jordania, Egipto y Turquía) y a los de Europa del Este no pesan sobre los Fondos para la Cooperación históricamente destinados a América Latina, tampoco facilitan aumentos de los flujos de dinero que llegan a la zona en general y a la Argentina en particular.

Luego, cuando los acontecimientos de "tangentopolis" parecen ser superados, todo el esfuerzo italiano debe ser orientado a la entrada del país en los parámetros de Maastricht referidos al déficit público, la tasa de interés, la inflación, la deuda externa y la estabilidad en los tipos de cambios.

En consecuencia, desde 1993 hasta fines de 1997 la relación bilateral atraviesa por un período de avances mínimos. Esto se demuestra observando los pocos acuerdos y convenios realizados en estos años por los dos gobiernos. Excepto los dos acuerdos concernientes a la consolidación del proceso de la deuda externa argentina firmados en 1993 y el Protocolo para completar el Programa de Cooperación Técnica —que permite avanzar en las obras de edificación social de Morón y Resistencia—, firmado en 1995, ningún otro acuerdo o tratado ha acercado en estos cuatro años la política exterior de los "socios particulares". Otro dato que demuestra el *impasse* en el que entran las relaciones bilaterales es la escasez de visitas italianas que llegan a Argentina en ese período: sólo el viaje de Susanna Agnelli en marzo de 1995, la presencia de la comitiva italiana para la ceremonia de asunción del segundo mandato del presidente Menem en el mismo año, y el Vice Primer Ministro Walter Veltroni en julio de 1997.

Es más adelante que los dos países se vuelven a encontrar, y es precisamente en esta nueva etapa de la relación bilateral que se puede comenzar a planear una revisión del Tratado de Asociación Particular.

El *impasse* mencionado es coyuntural, no niega la continuidad en el fortalecimiento de las relaciones que comienza durante el gobierno del presidente Alfonsín, más precisamente desde la firma del Tratado de Asociación Particular, y continúa hasta la actualidad. Esto se comprueba una vez más observando el intercambio comercial entre los dos países, que es siempre creciente durante toda la década del noventa.

3. a. Un nuevo momento de consolidación

Desde 1998 en adelante, el gobierno italiano vislumbra un clima propicio para recomenzar: superada ya una etapa de renovación política interna se puede lanzar al exterior una imagen más fuerte del "Sistema Italia". Bajo este concepto se entiende un modo particular de desarrollo económico industrial arrentado a una inserción internacional que implica una penetración frontal en los mercados, con-

sensuada entre los diferentes segmentos de las empresas, las instituciones y el mundo de la cultura.⁴⁰ En este contexto, el objetivo es dar apoyo a los exportadores y enfatizar al MERCOSUR como área de destino para los bienes italianos.

En la Argentina se ha superado una etapa con la conclusión del proceso de privatizaciones y se podría iniciar un segundo período donde se intente reforzar la red de pequeñas y medianas empresas para lograr subsanar el déficit en la balanza comercial. Es bajo esta finalidad que el ejemplo y el modelo italiano pueden servir de guía⁴¹ proponiendo como características esenciales la formación de consorcios y de redes de empresas que fortalezcan y aumenten la productividad de las PYMES existentes en el territorio argentino.

Con la visita del presidente Menem a Italia en diciembre de 1997 se comienza a desbloquear el estancamiento en el que se encuentra la relación bilateral. Durante este viaje se inicia la revisión del Tratado de Asociación Particular de 1987, revisión necesaria debido a las nuevas realidades de la economía argentina, como por ejemplo estabilidad monetaria y comienzo de una recuperación económica a la luz de los índices de crecimiento anuales.

Resulta necesario actualizar, además, el capítulo sobre los financiamientos, desde que la Argentina no puede ser más destinataria de créditos de ayuda. En este sentido se había logrado aplicar la propuesta de reconvertir los fondos rotativos todavía disponibles como créditos de ayuda –que eran parte de un crédito otorgado en 1986: 7 u 8 millones de dólares utilizables a tasa de mercado y ya no con condiciones más blandas– en un “fondo de garantía” para los préstamos comerciales. Desde 1996 esta herramienta financiera es instrumentada por el Banco Central de la Nación Argentina.

También en ocasión de la visita del presidente Menem en 1997 se firma, junto a otros acuerdos de cooperación, un proyecto para constituir en Buenos Aires una sede permanente de la Universidad de Bolonia para el otorgamiento de títulos de Máster. Finalmente el 29 de octubre de 1998 se inauguraría en Buenos Aires la Maestría en Relaciones Internacionales dictada por profesores de Bolonia y orientada a la capacitación de estudiantes latinoamericanos que se interesan en los procesos de integración regional.

La visita de Romano Prodi, Presidente del Consejo, en abril de 1998, relanza las relaciones bilaterales a través de la firma del Tratado General de Amistad y Cooperación Privilegiada entre la República Argentina y la República Italiana. Este acuerdo pretende, esencialmente, integrar las pequeñas y medianas empresas de ambos países proponiendo un programa económico que intensifique las relaciones económicas bilaterales. Con este propósito se incorporan a la misión hacia

40. *La Nación on Line*, Sección Política, fecha de publicación: 2 de abril de 1998 <<http://buscador.lanacion.com.ar>>.

41. “Italia y Argentina tienen credibilidad internacional”, Diario *Clarín*, 4 de abril de 1998.

Argentina más de 300 empresarios italianos que representan al sector más pujante y dinámico de la economía nacional.⁴²

En la misma oportunidad se firma el nuevo Acuerdo Cultural, que actualiza y refuerza el cuadro de las relaciones en este ámbito, ya que se continuaban regulando hasta el momento por el Acuerdo firmado en 1961. Entre los sectores que se priorizan para la cooperación cultural se encuentran: la enseñanza del idioma italiano, el intercambio en campo universitario y escolar, los programas de formación y la protección y conservación de los bienes culturales.

El Tratado General de Amistad y Cooperación Privilegiada se completa en marzo del año siguiente, durante la visita del presidente Menem a Italia, con dos protocolos adicionales que refieren al ámbito político y al económico. A través del primero se propone el "Foro Consultivo de Diálogo Permanente" que es para la Argentina el primer foro con un país no americano y a su vez el primer foro con un país no europeo para Italia. Sólo existe una instancia similar acordada entre Italia y Alemania, y la península planea hacer un acuerdo de este tipo con Brasil. El objetivo del Foro es revitalizar las discusiones que tanto en el ámbito bilateral, como en el Grupo de Río, se perciben agotadas. Además se organizarán reuniones periódicas entre cancilleres y funcionarios de alto nivel que permitirán establecer relaciones políticas privilegiadas entre ambos países.⁴³ El primer Foro de Diálogo Argentino-Italiano se realiza durante los días 23 y 24 de junio de 2000 en la ciudad de Milán.

En cuanto al "Protocolo ejecutivo para la creación de un Programa Económico", el mismo propone la intensificación de la colaboración económica, financiera y comercial entre ambos países. Se hace especial énfasis en el apoyo al sector privado y a las pequeñas y medianas empresas. Mediante este Protocolo se crea una Comisión Económica Bilateral que estará presidida por parte de Argentina por el Subsecretario de Cooperación Internacional y en representación de Italia el Director General de Asuntos Económicos, ambos funcionarios dependientes de sus respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores. Entre sus funciones esta Comisión deberá determinar los sectores prioritarios y los proyectos y programas específicos que serán propuestos a las respectivas autoridades para decidir sobre su promoción y apoyo, en colaboración con el empresariado de ambos países.⁴⁴

En oportunidad de una nueva visita del presidente Menem a Italia en marzo de 1999 se elabora, además, la "Declaración Conjunta sobre la Cooperación en el Área Sanitaria" entre el Ministro de la Sanidad y Acción Social de Argentina y el Ministro de la Sanidad Italiano y el "Acuerdo de Cooperación entre la Fundación

42. O'Donnell, María, "Esta es la misión italiana más importante" *La Nación On Line*, Sección Política, fecha de publicación 7 de abril de 1998 <<http://buscador.lanacion.com.ar>>.

43. "Relaciones Italo-Argentinas: Entrevista a la Vicecanciller italiana Patrizia Toia" *Diario Clarín*, Buenos Aires, 18 de marzo de 1999.

44. *Protocolo Ejecutivo para la Creación de un Programa Económico*, Inciso b, Artículo 8, Roma, 29 de marzo 1999.

Export Ar y el Istituto Nazionale per il Commercio Estero, ICE". Se logra también la firma de una declaración conjunta sobre la cooperación en el ámbito de la actividad espacial.

Pero la disminución casi total de la importancia dada a la Argentina como país receptor de cooperación al desarrollo en estos últimos años de la década del '90 es evidente. En una entrevista concedida poco antes de la firma del Tratado de Amistad y Cooperación Privilegiada de 1998 el entonces Ministro de Comercio Exterior de Italia, Augusto Fantozzi afirma que "la vieja era de la cooperación italiana está terminada". Y agrega: una medida concreta y fundamental sería que el organismo público que cubre los riesgos de los empresarios italianos – la SACE – mejorase el *rating* de riesgo-país para la Argentina",⁴⁵ tocando un tema sensible que ha sido objeto de quejas por parte de los empresarios argentinos.

Las negociaciones e iniciativas mencionadas llevan a preguntar si estamos frente a un nuevo tratado RAPIA. De acuerdo con las declaraciones del actual embajador italiano en la Argentina, Giovanni Jannuzzi, en esta oportunidad los acuerdos firmados tratarían de evitar el voluntarismo y reforzar la economía real. Desde la firma del tratado de Asociación Particular el papel de los dos Estados en la economía ha cambiado sustancialmente, orientándose hacia el fomento de la inversión extranjera y el aumento del intercambio comercial. Entre los objetivos italianos actuales se encuentra el apoyo a los grupos de inversionistas que intentan participar en sectores estratégicos de la economía argentina. Por su parte, la endeble economía argentina cae nuevamente en una crisis aguda provocada por el alto desempleo y una recesión que persiste sin debilitarse desde hace cinco años. Si no se encuentran soluciones más creativas y estables para la emergencia interna por parte de los políticos argentinos, la relación bilateral poco puede beneficiarse de los acercamientos formales.

Reflexiones finales

Luego de abordar las relaciones bilaterales entre la República Italiana y la República Argentina desde su aspecto macro, o sea estudiando y analizando las relaciones gubernamentales que se materializan a través de acuerdos, tratados y protocolos, se comprueba que las relaciones bilaterales de los países estudiados durante los últimos quince años se han intensificado de manera notable. Esta intensificación es el resultado del cambio estratégico en la política exterior italiana hacia la Argentina y de la diferente inserción internacional que esta última pretende para sí misma desde el retorno a la democracia.

Sin desmedro de reconocer que las relaciones a nivel micro, considerando las mismas como las vinculaciones entre las respectivas sociedades civiles, han sido y son intensas y de profundas raíces históricas, se identifica un fortalecimiento de

45. Diario *La Nación*, 2 de abril de 1998.

la relación bilateral a partir del gobierno del presidente Raúl Alfonsín que puede ser calificado como quiebre histórico.

Este impulso en la vinculación se canaliza inicialmente en la realización del Tratado de Relación Asociativa Particular entre la Argentina e Italia que se firma el 10 de diciembre de 1987.

Del análisis que se ha efectuado del precedente tratado se puede concluir que, si bien este acuerdo se propone ambiciosos objetivos que no son alcanzados plenamente, sirve para encuadrar las relaciones en otro nivel de calidad, afianzando los mecanismos bilaterales para la cooperación para el desarrollo. Los programas de ayuda para la Argentina se proponen como objetivo apuntalar el proceso de democratización en el país a través del apoyo económico a los sectores más atrasados y vulnerables.

Por otra parte, el "Gran Tratado" propone herramientas útiles para multiplicar y hacer más eficaces los contactos gubernamentales que estimulan la inversión italiana en Argentina y el intercambio comercial entre ambos países.

También queda demostrado que la diferente evolución económica y política de los dos Estados provoca un alejamiento coyuntural de las respectivas políticas exteriores durante los años que van desde 1993 hasta 1997. Durante este período los avances en la intensificación de la relación bilateral son prácticamente nulos y se debe esperar hasta una nueva etapa de coincidencias políticas para retomar los niveles anteriores de contactos y de acuerdos.

Posteriormente, durante los dos últimos años del segundo mandato presidencial de Carlos Menem se vuelven a intensificar las relaciones bilaterales logrando la firma del Tratado General de Amistad y Cooperación Privilegiada en abril de 1998, durante la visita que realiza a la Argentina el Primer Ministro italiano, Romano Prodi.

El Foro de Dialogo Político realizado en Milán demuestra una vez más lo vigoroso de la relación ya que pone en práctica las directivas pactadas en el Tratado General de Amistad y Cooperación Privilegiada. Los dos grandes temas que han guiado el debate en esta ocasión son la cultura y la buena experiencia italiana con respecto a las pequeñas y medianas empresas, que puede servir de ejemplo al decidir las políticas públicas en la Argentina. Estos dos temas de interés están íntimamente relacionados ya que para incentivar y aumentar las relaciones económicas es de gran utilidad un fortalecimiento de las relaciones culturales y viceversa, una presencia económica en la Argentina de grandes grupos y pequeñas y medianas empresas peninsulares trae implícito una demanda cada vez mayor de cultura italiana en la Argentina y de cultura argentina en Italia.

Las claves de la vinculación bilateral a largo plazo deben buscarse en torno a estas dos grandes cuestiones que se vinculan íntimamente: una presencia cultural cada vez más intensa y el aumento de las relaciones económicas a través de estímulos a las PYMES, aunque estos lineamientos se verán decisivamente afectados por los resultados de los cambios políticos que están teniendo lugar en Argentina a partir de la salida de la convertibilidad y el importante desorden social y económico provocado.

RESUMEN

En este trabajo se analizan los cambios que se dan en las relaciones entre Italia y la República Argentina a partir del acceso al poder de Raúl Alfonsín en 1983 y que transforman sensiblemente en vínculo entre ambos países al punto de poder ser considerado como un quiebre histórico con el cual el entendimiento bilateral se ha situado a niveles muy superiores de los logrados hasta entonces.

Esta caracterización se realiza desde el nivel macro, considerando al mismo como el conjunto de contactos gubernamentales y los resultados de los tratados y protocolos firmados entre los dos Estados, y sin desconocer que las relaciones a nivel micro, definiéndolas como las vinculaciones entre las respectivas sociedades civiles, han sido y son intensas y de profundas raíces históricas.

También se describe la dinámica del desencuentro de las políticas de ambos países durante el periodo 93-97 con una disminución de los acuerdos y de las visitas de funcionarios, para avanzar hacia un nuevo momento de consolidación desde 1998 en adelante. Durante los últimos años del segundo mandato presidencial de Carlos Menem se renuevan las coincidencias de las respectivas políticas y tienen lugar contactos fructíferos y numerosas propuestas y oportunidades de debates, centrando las relaciones bilaterales sobre dos ejes temáticos: la buena experiencia italiana con las pequeñas y medianas empresas y el fortalecimiento de la cooperación cultural.

ABSTRACT

This paper analyzes the changes in relations between Italy and Argentina that occurred when Raúl Alfonsín came into power in 1983 and which transformed the links to such an extent that it could be considered as a historical watershed that brought bilateral understanding to a much higher level than ever before.

This profile is drawn from the macro level, deemed to be governmental contacts as a whole and the results of the treaties and protocols signed between the two States, but not ignoring the fact that micro level relations, defined as the linkages between the respective civil societies, have been and are intense and have deep historical roots.

There is also a description of the dynamics of the discord in the two countries' policies during the 93-97 period, with a reduction in agreements and visits by officials, later progressing towards a new period of strengthened links from 1998 onwards. During the latter years of Carlos Menem's second mandate there are again points of agreement between their respective policies and a large number of fruitful proposals and opportunities for debate, focusing bilateral relations on two core issues: Italy's positive experience with small and medium size companies and the strengthening of cultural cooperation.