
LA COOPERACIÓN ITALIANA

JOSÉ LUIS RHI-SAUSI*

RESUMEN

Italia está ahora en pleno proceso de aprobación de la nueva Ley de Cooperación, tras un intenso debate, en un momento en que el volumen de la ayuda ha aumentado de forma significativa. Uno de los aspectos fundamentales de la cooperación italiana es el intento de concentración geográfica y sectorial que se está llevando a cabo, frente a la dispersión que existía en épocas anteriores. De la misma forma, ha aumentado mucho la importancia de la cooperación descentralizada, y se está poniendo especial interés en la reducción de la pobreza a través de los Programas integrales de Desarrollo Humano a nivel Local (PDHL).

I. Evolución y perspectivas de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de Italia

En 1998, Italia destinó 2.300 millones de dólares a la cooperación al desarrollo, el 0,20% de su Producto Nacional Bruto (PNB). Si bien significó un incremento importante respecto al año anterior, cuando la AOD representó apenas el 0,11%, este resultado coloca a Italia, en términos relativos, en el penúltimo lugar de la clasificación de los países donantes del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos).

La cifra de 1998 no indica un cambio de tendencia, ya que se debe simplemente a la contribución italiana a fondos multilaterales aprobados recientemente por el Parlamento. En otras palabras, el año 1998 coincidió con algunas de las obligaciones hacia bancos y fondos multilaterales. En efecto, el año pasado tales contribuciones se duplicaron respecto a 1997 (ver el cuadro 1).

Si se analizan los distintos períodos desde mediados de los años 80, se puede observar la siguiente evolución en los flujos de ayuda: entre 1986 y 1989 la

* Vice-director del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) de Roma.

AOD italiana alcanza su máximo nivel, con una AOD del 0,42% del PNB; posteriormente, en la primera mitad de los años 90, se registra un sensible declive, cuando la AOD cae del 0,31% del PNB en 1990 al 0,27%. En la segunda mitad del decenio la tendencia negativa se acentúa y la ayuda internacional pasa del 0,27% de 1994 al 0,11% en 1997.

En términos prospectivos, los recursos para la cooperación al desarrollo de Italia para el trienio 1999-2001 serán alrededor del 0,15% del PNB, mientras que para este año 1999, los fondos destinados son 1.700 millones de dólares, de los cuales 350 millones son donaciones. A esta última cifra se deben sumar 120 millones de fondos remanentes de ejercicios anteriores.

Si bien el Gobierno y el Parlamento Italianos continúan declarando su compromiso de aumentar progresivamente la AOD hasta alcanzar la media de los países donantes del CAD-OCDE (aproximadamente 0,22-0,23%) no existe ninguna especificación concreta sobre cuándo y cómo se alcanzará tal objetivo. En este contexto la meta del 0,7% del PNB parece definitivamente abandonada por parte de Italia.

Cuadro 1
Desembolsos de AOD italiana (en millones de dólares)

Concepto	1997	1998
<i>AOD, desembolsos netos</i>	1.265,55	2.355,55
de los cuales:		
a los países menos desarrollados (LLDCs)	239,01	590,20
a los países de África Sub-Sahariana	278,63	531,69
<i>Donaciones bilaterales</i>	360,78	332,43
de las cuales:		
Cooperación técnica	57,79	40,42
Ayuda alimentaria	16,11	39,43
Ayuda de emergencia	50,25	16,57
<i>Créditos blandos (incluye reducción de deuda)</i>	92,95	431,50
<i>Cooperación multilateral</i>	811,83	1.591,62
de la cual:		
Agencias de Naciones Unidas	163,60	172,31
Comisión Europea	613,70	713,35
Grupo Banco Mundial	17,43	498,78
Bancos y Fondos regionales de desarrollo	1,35	193,31
Otros	15,69	13,87

Fuente: Dirección General para la Cooperación al Desarrollo (DGCS), MAE, 1999.

Al descomponer estos datos se pueden observar algunas características y tendencias de la AOD italiana. En primer lugar, es bastante relevante la proporción que ha adquirido el canal multilateral respecto al bilateral en la AOD total; esta proporción ha sido de 70,30 en 1998. Si se incluyera la llamada cooperación multi-bilateral, esto es los fondos contabilizados en la bilateral, pero administrados por una organización multilateral, tal proporción crecería significativamente. Si bien la vocación multilateral ha sido una característica distintiva de la cooperación italiana, nunca antes había alcanzado el peso que actualmente tiene. Se puede concluir que la drástica disminución de la AOD italiana se ha debido casi exclusivamente a los recortes del canal bilateral.

En segundo lugar, en la propia composición de la cooperación bilateral se manifiesta una menor importancia relativa de los programas ligados directamente al proceso de desarrollo de los países receptores de ayuda. Como se puede ver en el cuadro 1, la ayuda alimentaria y la ayuda de emergencia tomadas conjuntamente superan la parte destinada a la cooperación técnica. La crisis de los Balcanes, Bosnia primero y Albania y Kosovo después, han determinado el significativo incremento de la ayuda de emergencia, mientras que la relevancia de la ayuda alimentaria ha sido una consecuencia de los acuerdos de la Cumbre de la FAO sobre la Seguridad Alimentaria (noviembre de 1996), que han colocado esta temática entre las principales prioridades de la cooperación italiana.

En tercer lugar, ha sido notable el incremento de la parte de AOD que no corresponde estrictamente a la cooperación al desarrollo. En particular, la reducción de la deuda externa de los países más pobres ha ganado importancia en la política italiana de desarrollo. En la reciente Cumbre del G-7 de Colonia, el gobierno italiano ha propuesto —y ha recibido la aprobación de los otros países miembros— una línea de reducción bilateral de la deuda externa de los países más pobres del mundo (menos de 300 dólares de ingreso *per capita*). El compromiso directo italiano para esta finalidad comprende una cancelación de su deuda hacia 15 países africanos por un valor de 1.200 millones de dólares en créditos comerciales y 400 millones de dólares en créditos blandos.

II. Concentración geográfica y concentración sectorial de la cooperación italiana

La reducción de la AOD italiana ha tenido como contrapeso una mayor concentración geográfica y sectorial. En términos geográficos, se han consolidado tres enfoques de la cooperación: por un lado, una línea basada en la proximidad geográfica; por otro, una acción a favor de los países más pobres del

África Sub-Sahariana y, por último, una política tendente a reforzar los procesos de regionalización. En el primer caso, la cooperación italiana ha aumentado sensiblemente su atención hacia los Balcanes, África del Norte y Medio Oriente. El objetivo principal que se persigue es promover y consolidar la estabilidad y la seguridad en toda el área mediterránea, mediante el apoyo a los procesos de paz. Los países prioritarios son Albania, Bosnia-Herzegovina, Egipto, Marruecos, Túnez y los Territorios Palestinos.

Para el año 2000, el 80% de los recursos directamente administrados por la Dirección General de la Cooperación, esto es, sin considerar las cuotas obligatorias del canal multilateral, serán destinados a África del Sur y al Cuerno de África, al Mediterráneo y a Oriente Medio y los Balcanes. El 20% restante será destinado a África Occidental, América Latina y Asia.

La otra gran prioridad geográfica de la cooperación italiana serán los países más pobres del mundo (aquellos países clasificados como menos avanzados y con bajos ingresos). En ellos se concentrará el 65% de la AOD. Una parte significativa de estos fondos serán programas de reducción de la deuda externa. Las áreas prioritarias de esta región serán los países de África Austral y del Cuerno de África. El enfoque regionalista traspasará la política general de la cooperación italiana.

A diferencia del pasado, los países de mayor desarrollo relativo, como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, ocuparán una posición marginal en la cooperación italiana. Única excepción, probablemente, será la República de Sudáfrica, considerado país bisagra de la cooperación italiana en África Austral.

La concentración geográfica es una característica nueva de la cooperación italiana. Tradicionalmente, la AOD ha sido dispersa y con prioridades cambiantes. La política italiana de cooperación ha tenido fases africanas, latinoamericanas e incluso asiáticas (la prioridad es China). Las prioridades actuales se presentan mucho más consistentes. En parte por la necesidad de racionalizar los recursos menos abundantes, y en parte por la mayor funcionalidad asignada a la cooperación para el desarrollo en la política exterior italiana.

En términos sectoriales, es perceptible también una menor dispersión. Tres temáticas pueden ser identificadas como prioritarias de la cooperación italiana: la reducción de la pobreza, la promoción del sector privado, en particular las Pequeñas y Medianas Empresas (pymes), y los programas socio-sanitarios. En realidad, el enfoque sectorial no es aceptado por los responsables de la cooperación italiana. Se busca más bien promover un

enfoque de tipo integral que no haga una distinción esquemática en términos sectoriales. Los Programas integrales de Desarrollo Humano a nivel Local (PDHL) constituyen el mejor ejemplo de tal enfoque.

III. La política de reducción de la pobreza en la cooperación italiana

Otra nueva tendencia de la cooperación italiana consiste en la búsqueda de una mayor calidad de sus proyectos y en una canalización de esfuerzos hacia un enfoque integral de reducción de la pobreza. En otras palabras, se registra una tendencia hacia una mayor homogeneidad de la cooperación italiana respecto a los objetivos y modalidades adoptados por la cooperación internacional.

El enfoque italiano para la reducción de la pobreza, sin embargo, se caracteriza por una serie de elementos originales y específicos. La atención de sus programas se ha concentrado en las situaciones post-conflicto. La idea subyacente es que el buen manejo de la fase crítica después de una guerra o un conflicto, constituya una precondition esencial para diseñar políticas de lucha contra la pobreza. La pobreza es concebida sobre todo como exclusión social, de ahí la importancia que adquieren los lazos comunitarios y la cohesión social como precondiciones para combatirla. La opción de la cooperación italiana para afrontar el binomio conflicto-pobreza deriva en buena medida de sus propias prioridades geográficas. De los Balcanes al Medio Oriente, de la Cuenca del Mediterráneo al Cuerno de África, en todos los casos los efectos desestabilizantes de una guerra o de una paz precaria constituyen características fundamentales de tales áreas. Esto ha significado que sólo *ex-post* y después de varias experiencias, esta opción se haya convertido en una verdadera estrategia de la política exterior italiana: la promoción de las condiciones para la paz y la lucha contra la exclusión social como signos caracterizantes de la AOD se convierten en instrumentos complementarios de la acción diplomática y de seguridad del Gobierno italiano. En realidad, en ningún caso se ha partido de una programación, siguiendo una línea estratégica, sino que se ha reaccionado más bien a estímulos externos (crisis desestabilizantes).

En términos teóricos, la estrategia italiana de cooperación se ha apoyado en el supuesto de que la construcción (o reconstrucción) de la cohesión social y la vida comunitaria a nivel local constituyen la precondition obligada para cualquier programa de reducción de pobreza. El fuerte énfasis que se busca dar al desarrollo local deriva probablemente de la propia historia del desarrollo italiano. La cohesión social, el tejido productivo de pequeñas y

medianas empresas, la fuerte representatividad de los entes locales, son elementos constitutivos del desarrollo italiano.

Actualmente, la Dirección General para la Cooperación está realizando una amplia reflexión sobre su estrategia y sus prioridades para la reducción de la pobreza. Esta reflexión se inscribe dentro del trabajo de coordinación sobre esta temática promovido por el CAD-OCDE.

La cooperación descentralizada y el enfoque territorial que relaciona las comunidades de los países receptores con las comunidades italianas constituye una modalidad de actuación cada vez más presente en la cooperación italiana, tanto en la oficial como en la no gubernamental.

Un punto de partida casi natural de los PDHL ha sido la ayuda de emergencia. La importancia adquirida en la AOD italiana por este tipo de ayuda ha dependido tanto de la proliferación de las emergencias en el mundo, como del proceso de cooperación que ha establecido un recorrido desde la emergencia hasta el desarrollo, pasando por la rehabilitación, la reconstrucción y la reducción de la pobreza y la exclusión social.

Desde el punto de vista del contenido, los PDHL se caracterizan por una clara vocación hacia las temáticas socio-sanitarias, pero buscando una articulación con el componente socio-económico. Las principales áreas de intervención de las políticas socio-sanitarias de la cooperación italiana han sido:

- La promoción de los sistemas nacionales de salud en Etiopía, Mozambique, Eritrea y Territorios Palestinos. Un elemento particularmente interesante es que, en todos estos casos, los programas han sido coordinados con otros donantes, bilaterales y multilaterales.
- La promoción de sistemas locales del servicio sanitario, a través de ONG, en Sao Paulo en Brasil, Sofala en Mozambique, en Colombia y en Uganda.
- La promoción de sistemas de información sanitaria y vigilancia epidemiológica en Swazilandia, Zimbabwe y República Dominicana.
- La promoción de infraestructura sanitaria y tecnologías biomédicas a nivel local en Argelia, Líbano, Uganda, Egipto, Siria, Eritrea, Túnez y Territorios Palestinos.
- Asistencia a la sanidad básica y al control de enfermedades endémicas.

Los programas de desarrollo humano a nivel local de la cooperación italiana —cuyo antecedente principal fue el Prodere, el programa para refugiados y desplazados en América Central— se han extendido y ampliado a países que

no viven situaciones post-conflicto. En la actualidad existen PDHL en Bosnia-Herzegovina, Mozambique, Angola, Sudáfrica, Túnez, y Cuba, y probablemente se iniciarán también programas en Albania y Kosovo.

IV. Albania: un caso emblemático

El caso de Albania muestra los problemas y las nuevas tendencias de la cooperación italiana. Desde 1997, Albania se ha convertido en el primer país receptor de ayuda italiana. Se ha tratado de una acción iniciada en 1996 con la Operación Alba (ayuda de emergencia realizada por el ejército italiano), como respuesta a la grave crisis albanesa.

El nexo crisis-cooperación, en realidad, ya se había configurado después de la caída del régimen comunista de Enver Hoxha y la primera fase del Gobierno de Sali Berisha, como reacción a los primeros grandes flujos de inmigrantes albaneses hacia Italia. El Gobierno italiano respondió también entonces con un paquete de cooperación (350 millones de dólares de ayuda extraordinaria).

Un primer elemento que se deriva de esta experiencia es que esta relación causal entre inestabilidad del país beneficiario y acción de cooperación —característica de la AOD italiana no sólo respecto a Albania— se ha basado en una política de cooperación “reactiva” y no activa. Esto ha significado, en el caso de Albania, la casi total ausencia de una línea estratégica de programación. La cooperación bilateral entre Italia y Albania ha tenido una evolución cíclica, ligada a hechos contingentes.

Después de 1997 la cooperación italiana se redujo drásticamente debido a la inestabilidad de la situación política albanesa, y las iniciativas se concentraron en intervenciones de emergencia. Únicamente a partir del otoño de 1998 se registra una recuperación de las actividades de cooperación. Esta fase, actualmente todavía vigente, manifiesta otro elemento clave de la actual cooperación italiana: la existencia de varias políticas de cooperación y no solamente la política realizada por la Dirección General de Cooperación al Desarrollo (DGCS) del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE). En el caso particular de Albania se pueden distinguir cuatro líneas distintas de acción:

- El programa trienal 1998-2000 de la DGCS-MAE.
- Las iniciativas coordinadas por el Comisario Extraordinario para Albania.

- El programa “Ayuda directa a la población” del Departamento de Asuntos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- La cooperación descentralizada autónoma.

Estos programas están siendo modificados, incluso radicalmente, después del conflicto en la República Yugoslava. Existe una fuerte tendencia hacia una mayor racionalización y simplificación de las instituciones e instrumentos de Italia en la región. Sin embargo, su descripción original puede servir para ilustrar las características de las distintas políticas italianas hacia la región.

DGCS-MAE

El programa trienal 1998-2000 prevé actividades por más de 150 millones de dólares. Estos recursos se concentran esencialmente en proyectos infraestructurales en Tirana: 25 millones son destinados a la rehabilitación de la red eléctrica de la ciudad, y 30 millones son para la mejora del sector hídrico. Otra línea de intervención significativa del programa trienal se refiere al desarrollo de las PYMES en Albania (7 millones de dólares).

El programa de la DGCS-MAE será potenciado con nuevos recursos (alrededor de 200 millones de dólares) y se ha iniciado un programa de emergencia y rehabilitación como primera fase de un PDHL.

Comisario extraordinario

En el marco de cooperación para el apoyo institucional de Albania ha sido nombrado un comisario extraordinario (1998), dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. El comisario coordina las actividades de cooperación de nueve ministerios: Interior, Universidad e Investigación Científica, Salud, Justicia, Educación, Políticas Agrícolas, Obras Públicas, Finanzas y Transportes. Para tal fin, la ley 300/1998 ha concedido 30 millones de dólares para las actividades de 1998 (una cifra igual ha sido aprobada para 1999).

Un capítulo aparte son los 25 millones de dólares administrados directamente por el Ministerio de la Defensa para cooperación militar.

Departamento de Asuntos Sociales (DAS)

La mayor parte de la cooperación no gubernamental italiana se realiza a través del programa de “Ayuda directa a la población”, coordinado por el DAS de la Presidencia del Consejo de Ministros. Su presupuesto anual para los programas en Albania es de 10 millones de dólares, y sus principales líneas de

acción, concertadas con las ONG, son proyectos para mujeres y jóvenes, y programas socio-sanitarios.

Las ONG italianas presentes en Albania reciben globalmente entre 12 y 15 millones de dólares al año. El mundo no gubernamental maneja, por consiguiente, una cifra que es la más alta respecto a cualquier otro país receptor de ayuda italiana. En Albania, por otra parte, el número de ONG presentes es particularmente exiguo, una situación bastante diversa respecto a la existente en los países africanos y latinoamericanos receptores de ayuda italiana.

La cooperación descentralizada

En la fase más delicada de la crisis albanesa de 1997 (mayo-septiembre), un grupo de ciudades italianas (entre las cuales destacaban Génova y Roma) realizaron actividades de cooperación en 11 ciudades albanesas, por un total de 1,5 millones de dólares. Las actividades consistieron en la dotación de bienes y servicios y en la asistencia técnica por parte de las empresas municipales de servicio público. La Confederación Nacional de Servicios (CISPEL), que representa a las empresas municipales, promueve actualmente una acción de solidaridad para dotar al sistema de transporte público albanés de 400 autobuses, como parte de la campaña "1000 Autobuses para la Paz" dirigida a Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Albania.

Una línea de acción particularmente significativa es la propuesta por la región de Puglia en el sur de Italia, mediante el programa europeo Interreg II, en los sectores de transporte, medio ambiente, formación profesional, agricultura y apoyo a las PYMES. Aunque el instrumento no ha sido plenamente utilizado por ineficiencia administrativa de la propia región, se trata de una línea de acción que seguramente se desarrollará en el futuro.

Entre la tipología de actividades de la cooperación descentralizada destacan las siguientes iniciativas:

- Municipio de Milán: promoción de empresas de mujeres.
- Región de Marche: desarrollo de las pymes.
- Región de la Toscana: proyectos en los sectores sanitario, zootécnico y promoción de las empresas de mujeres.
- Región de Emilia-Romagna: proyectos de capacitación e *institution building*.
- Región de Abruzzo: proyectos socio-sanitarios, iniciativas para favorecer las inversiones en Albania y las empresas de mujeres.

Cuadro 2
La cooperación italiana en Albania, 1998

Concepto	Millones de dólares
DGCS-MAE	150
Comisario Extraordinario	30
Departamento de Asuntos Sociales	10
Ministerio de la Defensa	25
Cooperación descentralizada**	3
Cofinanciación italiana con Organismos multilaterales***	28
Multilateral***	8
TOTAL	254

Nota: incluye todas las líneas de cooperación y no sólo la AOD registrada oficialmente. Disponibilidades en millones de dólares, salvo otras indicaciones.

* disponible, **estimado, ***desembolsado

V. La cooperación descentralizada en Italia

La existencia de varias líneas de acción de la cooperación italiana en Albania refleja una tendencia hacia una mayor pluralidad de los sujetos que realizan actividades internacionales en Italia. En particular en el campo de la cooperación para el desarrollo se ha verificado una verdadera explosión de las actividades no gubernamentales, tanto de parte de entes subestatales, como de organizaciones del Tercer Sector, y no sólo las tradicionales ONG para el desarrollo. El fenómeno es explicable por diversos factores, pero seguramente ha sido fundamental la creciente demanda de participación por parte de las autonomías locales.

La cooperación descentralizada, por consiguiente, puede ser considerada como el elemento de mayor novedad de la cooperación italiana. De las 20 regiones y 2 provincias autónomas de Italia, solamente 3 no cuentan con una ley regional sobre cooperación para el desarrollo, y 17 de estos 22 entes se han dotado de una oficina especializada. En términos financieros los volúmenes son todavía modestos si son comparados con las comunidades autónomas de España o con los *länder* alemanes. Una estimación fiable calcula que en los últimos cuatro años la cooperación descentralizada ha gestionado directamente alrededor de 60 millones de

dólares¹. Las regiones más comprometidas son el Trentino Alto Adige, Lombardía, Cerdeña y la provincia autónoma de Bolzano, con presupuestos de entre 2 y 3 millones de dólares al año. La principal fuente de financiación es propia, pero es creciente la tendencia hacia formas de co-financiación con la Comisión Europea, las agencias de la ONU y los bancos regionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo. En número de proyectos, las regiones italianas más activas son el Veneto, Bolzano y el Piamonte.

Las principales actividades de las regiones son la ayuda de emergencia, el desarrollo económico, el desarrollo social y la capacitación. Las principales áreas de destino de la cooperación descentralizada son los Balcanes, África Sub-Sahariana y América Latina. Los sujetos de la cooperación descentralizada son las ONG, los entes locales, las Universidades y centros de estudio, las asociaciones y los sindicatos. Las organizaciones no gubernamentales constituyen el principal ejecutor de los proyectos de la cooperación descentralizada.

Por lo que respecta a la cooperación directa de los entes locales ("Municipios y Provincias"), ésta ha tomado cuerpo con la Ley n° 68 de 1993. Aunque no todos los elementos de la Ley son claros, este marco jurídico ha permitido a los entes locales italianos desempeñar una creciente actividad en el campo de la solidaridad y de la cooperación internacional. No se dispone de datos completos a nivel nacional, pero los datos de la región de la Toscana revelan que 126 de los 297 municipios y provincias que la integran realizaban actividades de cooperación internacional. En términos financieros, los municipios toscanos muestran una disponibilidad bastante superior a la de la región de la Toscana (2 millones de dólares frente a 1 millón de dólares en el período 1994-1996). Las prioridades geográficas de los entes locales toscanos son América Latina, Balcanes, África Sub-Sahariana y Medio Oriente.

Si se consideran los datos agregados disponibles, las actividades de cooperación de las regiones y municipios italianos se concentran principalmente en el área del Mediterráneo (53% de los proyectos de las Regiones y 42% de los proyectos de los municipios).

La cooperación descentralizada italiana está todavía muy lejos de definir completamente sus enfoques y prioridades. En términos generales, podemos

1. Cfr. V. Ianni (coord.), "Rapporto sulle attività di cooperazione decentrata delle regioni e dei comuni italiani, 1996-1999", Ministero degli Affari Esteri - Osservatorio Interregionale sulla Cooperazione allo Sviluppo, Roma, 1999. Este informe puede ser consultado en: <http://www.oics.it>

destacar el papel promotor que han desempeñado los programas de desarrollo humano a escala local. Los PDHL, en efecto, han permitido a numerosos entes locales, sobre todo aquellos de pequeñas dimensiones, un acercamiento positivo a la cooperación internacional. UNOPS, la organización de la ONU que maneja tales programas se ha convertido en un punto de referencia importante para los municipios y asociaciones locales interesadas en hacer cooperación. A escala regional la cooperación descentralizada puede ser encuadrada en tres enfoques principales².

Un primer “modelo” lo ofrece la región del Veneto. Se trata de una cooperación que busca promover su propia experiencia exitosa de desarrollo local. Fuertemente concentrada en las áreas vecinas de Europa centro-oriental (Croacia y Rumanía) sigue una clara política de proximidad geográfica. La cooperación del Veneto, aunque fuertemente estimulada por objetivos humanitarios, se mueve bastante en paralelo con su sistema de pequeñas empresas. En términos de contenido las temáticas prioritarias son la capacitación profesional y el desarrollo de las pymes.

Un segundo modelo es el llevado adelante por las regiones de la Toscana y Emilia Romagna. El enfoque está caracterizado por la fuerte presencia de las organizaciones no gubernamentales, no sólo en cuanto entes ejecutores de los proyectos, sino también en términos conceptuales y metodológicos. Se trata de regiones con un fuerte y enraizado tejido asociativo, por lo que no es extraño que sean estos sujetos los que guían en la práctica la cooperación descentralizada. Este tipo de cooperación descentralizada, al igual que la practicada por las ONG, no tiene prioridades geográficas bien definidas y la dimensión humanitaria prevalece sobre los aspectos mercantiles o de otro tipo de intereses de la región. El carácter “no gubernamental” de este tipo de cooperación explica que se haya desarrollado poco la coordinación con los municipios y las provincias de su territorio.

El Piemonte es la región italiana que ha desarrollado la mayor actividad de cooperación en los últimos años. Su activismo no ha sido sólo en términos cuantitativos, sino también conceptuales. La reflexión de los responsables de la cooperación piemontesa consiste en proponer un enfoque integrado que permita conciliar los objetivos del mundo no gubernamental con las iniciativas de la región en cuanto tal y las de los municipios. Las propias líneas

2. J.L. Rhi-Sausi y A. Stocchiero, “Modelli della cooperazione decentrata delle regioni e la politica di prossimità nel Mediterraneo e nei Balcani”, Ministero degli Affari Esteri – Osservatorio Interregionale sulla Cooperazione allo Sviluppo, Roma, 1999. Este estudio puede ser consultado en: <http://www.oics.it>

presupuestarias están adoptando, mediante el sistema de la co-financiación, estas tres dimensiones de la cooperación descentralizada.

Un elemento común que interesa a la cooperación descentralizada promovida por las regiones es el tema de la inmigración extracomunitaria. Por ahora se trata más bien de una preocupación que de líneas concretas de acción.

El tema de la inmigración, en realidad, es uno de los indicadores principales de las nuevas motivaciones que están transformando la cooperación para el desarrollo italiana. La concentración geográfica de la AOD italiana en el Mediterráneo y en los Balcanes ha tenido en los flujos migratorios una de sus motivaciones más importantes. De esta percepción se ha pasado, sobre todo por parte de los responsables gubernamentales, a la necesidad de articular una serie de políticas fundadas en la proximidad geográfica. El impacto de la inmigración sobre los territorios italianos, debido a que la gestión de estos flujos de personas ha recaído casi totalmente sobre los entes locales, ha incentivado a estos organismos subestatales a formular políticas más activas en el campo de la cooperación para el desarrollo. Esto es, han comenzado a ver en el desarrollo local un instrumento de colaboración con la otra orilla del Mediterráneo o del Adriático. Particularmente interesante ha sido el caso de Bosnia-Herzegovina, en la que centenares de entes locales han realizado proyectos de cooperación con cantones bosnios.

Una política que seguramente incentivará fuertemente la cooperación descentralizada en Italia, en particular la realizada por las regiones y entes locales del sur del país, es la que permitirá a partir del año 2000 utilizar los fondos estructurales europeos para promover la internacionalización de la economía y de los territorios meridionales italianos.

VI. El debate sobre la reforma legislativa de la cooperación italiana

Un último aspecto a señalar en esta panorámica sobre la AOD italiana actual se refiere al debate sobre la reforma legislativa de la cooperación internacional. La Ley 49, en vigor desde 1987, va a ser sustituida por una nueva. Las principales razones de esta modificación legislativa se pueden resumir en el problema de la gestión y la administración de la cooperación. Las fuerzas políticas y el Parlamento están convencidos que para mejorar la calidad de la AOD de Italia es necesario incidir profundamente sobre la gestión de la cooperación. Concretamente, se considera indispensable separar claramente las

funciones de dirección y definición de la política de cooperación de las de gestión técnica de los proyectos.

Las ocho propuestas de Ley que han sido presentadas en el Parlamento por las distintas fuerzas políticas contienen, en modos diversos, esta exigencia. La idea de base de la reforma es la creación de una agencia para la cooperación internacional, independiente del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE). El Ministerio, por su parte, deberá definir las prioridades de la política de cooperación y realizar las negociaciones con los países cooperantes. La discusión parlamentaria se ha centrado en la definición de la frontera de competencias entre MAE y agencia, así como en el grado de autonomía de esta última.

Por lo que se refiere a los contenidos, el debate parlamentario se ha centrado en el grado de especificidad y de altruismo de la acción de cooperación. Por un lado, se encuentran las posiciones de los parlamentarios cercanos a las ONG que quieren una cooperación sin ninguna relación con los intereses económicos o diplomáticos de Italia. Por el otro, los que consideran la cooperación un "instrumento" de la política exterior italiana. En términos más prácticos, la discusión se ha centrado en el papel de las empresas italianas en la cooperación y las funciones de los créditos blandos, así en como su grado de desvinculación. La impresión que se tiene es que, mientras los fondos de AOD sean tan raquíticos como lo son hoy, el problema de los intereses económicos constituye un problema bastante marginal.

Otro tema bastante debatido es el del papel de las ONG. La Ley 49/87 ha creado el principio de idoneidad para determinar el acceso a los fondos de la AOD. Esta situación ha creado una fuerte división en el asociacionismo italiano, entre las organizaciones que tienen derecho a los fondos (las ONG para el desarrollo) y las que no lo tienen. Una complejidad adicional deriva del hecho de que las ONG para el desarrollo se caracterizan por sus escasas raíces sociales y territoriales, mientras el asociacionismo nacional cuenta con bases sociales y territoriales consistentes. En el debate parlamentario se ha intentado lograr una síntesis entre estas dos posiciones, mediante la abolición del principio de idoneidad y la definición de los requisitos necesarios para tener acceso a los recursos.

En el campo de las ONG, otro tema particularmente sensible es el papel del voluntario, como figura distinta del cooperante. El mundo católico sostiene la necesidad de que al voluntario internacional le sean reconocidos una serie de derechos laborales y de seguridad social.

La nueva ley deberá sancionar la dimensión adquirida por la cooperación descentralizada. En la práctica el debate parlamentario no ha definido todavía con

claridad las competencias de las regiones y de los entes locales, así como tampoco han sido identificados los mecanismos de acceso a los recursos por parte de estos organismos.

La nueva ley ya ha sido aprobada por el Senado (octubre de 1999) y en este mismo año pasa para su discusión en la Comisión exterior de la Cámara de Diputados. Es difícil vaticinar la fecha de aprobación. Por un lado, porque existen todavía resistencias a la nueva ley por parte de algunos sectores del MAE, por el otro, porque la aprobación de la Ley dependerá también de la estabilidad del marco político general.