

La Cooperación italiana, entre viejos vicios y nuevas virtudes.

Entrevista a Raffaele Salinari, portavoz del CINI

Annalisa Maitilasso (*)

www.cideal.org
diciembre 2007

Raffaele Salinari:

“Si pudiera sacar partido de sus potencialidades, Italia podría recuperar una posición incisiva a escala mundial”

En Italia, el mundo de la cooperación para el desarrollo vive un momento de ebullición desde enero de 2007, cuando dieron comienzo los trabajos parlamentarios para reformar la ley en vigor sobre la materia, una norma del año 1987, fruto de una época muy distinta a la actual. Se trata de una medida legislativa largamente esperada, que podría significar el desbloqueo de una fase muy difícil de la historia de la cooperación italiana tras décadas de desinterés político, mala gestión y continuos cortes presupuestarios.

Las asociaciones de la sociedad civil han acogido con gran satisfacción la iniciativa del Gobierno de Prodi aunque también han realizado algunas críticas: se acusa a la ley de ser escasamente innovadora, de quedarse vinculada a un modelo de cooperación caduco y, sobre todo, de abrir paso, en cierta medida, a mecanismos controvertidos de privatización de la ayuda pública para el desarrollo. En cambio todos aprueban la institución de un fondo único cuya gestión sería responsabilidad de una agencia creada ad hoc (similar a las que ya existen en España y otros países). Esta agencia sería dotada de la necesaria autonomía administrativa respecto al Ministerio de Asuntos Exteriores, que arrastra deudas considerables con las organizaciones de cooperación italianas.

Otro aspecto de la propuesta de ley muy valorado por las asociaciones es el abandono de una forma tan controvertida de cooperación internacional como la ayuda “ligada” o “vinculada”, es decir condicionada a la adquisición de productos y servicios italianos.

Raffaele Salinari, portavoz del CINI, una plataforma que coordina las secciones italianas de grandes organizaciones internacionales (ActionAid International, AMREF, Save the Children, Terre des hommes, VIS y WWF) es un experto conocedor del tema tanto por su papel de representante de una parte significativa de la sociedad civil italiana cuanto por su larga experiencia de trabajo en este sector, desde los años ochenta. En esta entrevista nos ha dado su opinión sobre la propuesta de nueva ley y la cooperación *made in Italy*.

© Annalisa Maitilasso 2007

(*) Investigadora y cooperante de CIDEAL

Pregunta - Distintos sectores de la sociedad italiana han denunciado el estado crítico de la cooperación para el desarrollo en el país. ¿Usted cómo juzga la situación presente?

Respuesta - En los últimos años, en Italia, hemos asistido a una progresiva involución que ha llegado a debilitar profundamente el sector de la cooperación para el desarrollo. Sin embargo, el presente estado de fragilidad y de mal funcionamiento posee raíces lejanas. En realidad es el resultado de una trayectoria que sigue el rumbo de las transformaciones de la geopolítica europea y mundial. La cooperación italiana, como todos los instrumentos nacidos en la segunda posguerra y desarrollados durante la guerra fría, tuvo que enfrentarse al final de la década de los ochenta a un declive de su forma originaria. A estas problemáticas globales hay que añadir los agravantes del caso específico italiano, es decir, los escándalos de corrupción de la clase política y de desgaste de los fondos públicos que estallaron en los años noventa. Con esto me refiero no solo a *Tangentopoli*¹, sino más precisamente a *Farnesopoli*², término que deriva del nombre del edificio que acoge el Ministerio de los Asuntos Exteriores, la Farnesina.

P - Usted habla de involución. ¿Esto significa que hubo un momento de presencia significativa de Italia en el panorama de la cooperación europea?

R - Así es. De hecho hubo un periodo en el que Italia podía todavía contar con una cooperación moderna, gracias a la adopción de Ley 49, un instrumento jurídico innovador en aquellos tiempos. Hoy la situación es muy diferente. Como apuntaba antes, la crisis no es simplemente atribuible a los escándalos y a la corrupción, sino que deriva de un retraso estructural mucho más grave. Si solo se pudiera sacar partido de las potencialidades italianas, que existen y son numerosas, y llevarlas a pleno rendimiento, Italia podría recuperar una posición incisiva a escala mundial y la capacidad de prestar una ayuda eficaz y eficiente.

P - ¿De qué manera el fin de la guerra fría marcó un cambio de época para la cooperación para el desarrollo?

R - Al acabarse la guerra fría, resultó necesaria una redefinición radical de la cooperación, que hasta entonces había sido un instrumento de la geopolítica orientado al mantenimiento de una serie de países en desarrollo dentro de la esfera de influencia occidental. La cooperación funcionó, durante muchísimos años, como la zanahoria que se ofrece por un lado, mientras que por el otro se deja ver el palo: el palo de las dictaduras, el palo del neocolonialismo; ha sido nada más que la cara presentable y dialogante de un occidente que proporcionaba ayuda a cambio de influencia política. Con la caída del muro de Berlín, esta manera de entender la cooperación ha venido a menos y ha cambiado también el modelo de

¹ *Tangentopoli*: con este término se indica el fenómeno de corrupción generalizada del mundo político y empresarial que se descubrió en Italia en los años noventa, gracias a las pesquisas judiciales que se conocen como *mani pulite*. Las consecuencias fueron tan profundas como para contribuir a la disolución de algunos grandes partidos políticos italianos, como la Democracia Cristiana y el Partido Socialista.

² Con *Farnesopoli* se quiere indicar específicamente los casos de corrupción que afectaron al Ministerio de Asuntos Exteriores por la mala gestión del FAI, el Fondo de Ayudas Italianas.

desarrollo en el que se basaba, que presuponía una adecuación de los países “pobres” a los niveles de industrialización y de consumo de los países “ricos”. Se podría razonablemente decir que se ha producido una especie de aclaración de intenciones política... En realidad simplemente se ha desvelado lo que todo el mundo sabía; es decir, que el Norte o, por lo menos, una parte de los países del norte del mundo, aquellos preeminentes, aquellos que mandan, no tenían la menor intención de llevar los países pobres del sur a sus propios niveles de desarrollo y de consumo, lo que además sería materialmente imposible: la tierra se volvería un fruto seco en tres días si cinco millones de personas tuvieran que consumir lo que consume un ciudadano medio de Estados Unidos o de Europa.

Otro tema sobre el que es preciso reflexionar es la entrada en escena de nuevos actores en el campo de la cooperación: no solo las organizaciones no gubernamentales, es decir aquellos sujetos que podríamos definir como tradicionales, sino también las asociaciones de inmigrantes y, cada vez más, las sociedades civiles del Sur que acaban de darse cuenta de que su única esperanza para el futuro es inventar su propio modelo de desarrollo, adaptable a su cultura, y someter a examen aquellas ideas que, hasta hace treinta años, eran aceptadas y exportadas directamente desde el Norte con los ojos cerrados.

P - En materia de cooperación para el desarrollo las tendencias actuales, por lo menos en Europa, impulsan a orientarse cada vez más hacia un tipo de organización “multinivel” que considere, como sujetos implicados, no solo a los distintos Estados sino también regiones más amplias y la propia Unión Europea. ¿Usted qué piensa?

R - Efectivamente, la idea básica sobre la que volver a implantar la cooperación italiana es precisamente la de una doble subsidiariedad, horizontal y vertical. Sin duda, Italia tiene que implementar debidamente sus dos posiciones: por una parte es miembro de la Unión Europea y por lo tanto, respecto a su deber de subsidiariedad vertical, tiene que cumplir con lo que se comprometió a hacer, en el ámbito de las políticas de asuntos exteriores de la UE.

Sin embargo, sigue siendo una nación euromediterránea, mejor dicho, tendría que serlo y empezar a acordarse de su posicionamiento geopolítico y por lo tanto adoptar un tipo de subsidiariedad horizontal, trabajando en red con los demás países del área mediterránea para tratar de implementar el proceso desencadenado a partir de la conferencia de Barcelona en 1995. Entonces se pretendió crear un área que no fuese solo de intercambio económico sino también cultural y social entre las dos orillas del Mediterráneo.

P - Llegamos ahora al problema de los instrumentos legislativos: ¿qué habría que hacer y qué se está haciendo en realidad para relanzar la cooperación italiana?

R - Seguramente lo que hay que hacer es redefinir una nueva ley de cooperación tras veinte años. Nuestra ley es vieja, es algo absolutamente inservible bajo todos los aspectos y a lo largo de los años ha dado lugar a diversos ajustes e interpolaciones.

De hecho el sistema contable del Estado impide que esta ley sea efectiva. Actualmente, incluso si tuviéramos más recursos financieros, con la Ley 49 de 1987 no se podrían aprovechar por completo porque la contabilidad general del Estado impone una gestión de los fondos que es contraria al espíritu de la cooperación y a su necesidad de flexibilidad. La burocracia impide que incluso los escasos recursos disponibles sean gastados con eficacia y eficiencia.

Tras varias tentativas hechas durante las pasadas legislaturas, el actual Gobierno ha presentado una propuesta de ley de reforma cuyos fundamentos son un fondo único destinado a financiar la cooperación para el desarrollo, un sistema de coordinación entre distintos ministerios y una agencia³ que se encargaría de gestionar sus recursos de manera autónoma; una agencia pública de derecho privado.

Se tendría que poder contar, en sintonía con los esfuerzos asumidos en el ámbito internacional, con un progresivo aumento de los fondos, que tendrían que pasar del 0,2% o 0,3% del presupuesto anual del Estado al 0,7%, para contribuir a alcanzar los *Objetivos del Milenio* de Naciones Unidas y para valorizar a la sociedad civil italiana, que durante todos estos años ha trabajado a favor de las relaciones Norte-Sur. Seguramente un problema de fondo es que hoy una nueva ley de cooperación no figura entre las grandes prioridades de nadie, se trata de una materia poco interesante; hay una fuerte miopía por parte de la clase política, que prefiere enfrentarse a los problemas desde otra perspectiva, por ejemplo la perspectiva de seguridad y contención más que de cooperación.

P - ¿Cuáles son los puntos débiles de la propuesta de ley para reformar la cooperación italiana?

R - Probablemente, lo que más preocupa es la posibilidad de que la futura agencia no solo pueda recibir subvenciones privadas, sino también llevar a cabo campañas activas de captación de fondos privados (tal como se recoge en la primera redacción de la ley, que hasta el momento no ha cambiado).

Esto llevaría, en pocas palabras, a un riesgo de privatización de la ayuda pública para el desarrollo, que no sería financiada solo por las arcas del Estado, como tendría que ser por definición una ayuda pública, sino también por los inversores privados, dando a estos últimos la posibilidad de influir de manera profunda en las orientaciones de la cooperación y por consiguiente también en una parte de la política exterior del Estado.

Además, si la agencia tuviera que hacer activamente captación de fondos podría entrar en competencia con las asociaciones: como es evidente, las ONG no podrían competir con el Ministerio de Asuntos Exteriores.

P - Quisiera leerle una declaración de Sergio Marelli, presidente de la asociación de las ONG italianas: "Si se continúa a este paso, probablemente dentro de dos años se obtendrá una buena ley a costa de la extinción de la mitad de las ONG, que habrán desaparecido al no poder cubrir los costes de

³ Se trataría del equivalente de la AECI, la Agencia Española de Cooperación Internacional. De momento Italia solo cuenta con una Dirección para la Cooperación dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores; sufre así las consecuencias de la lentitud de sus mecanismos burocráticos.

sus actividades". Según usted, ¿cuál es la prioridad en este momento: una buena ley o una ley en un plazo rápido?

R - La prioridad es, sin duda, una buena ley. Pero respecto a este tema, yo creo que las organizaciones no gubernamentales tendrían que hacer una reflexión interna sobre una cuestión fundamental: ellas son instrumentos, son medios, nunca son fines. Esta ley, por lo que veo, conducirá también a una evaluación de la eficacia y eficiencia de las organizaciones no gubernamentales, que muy a menudo hacen proyectos para cubrir los costes de su estructura y no para hacer desarrollo.

P - ¿Existen canales de diálogo entre instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil? ¿Cuáles son?

R - Actualmente los canales son totalmente informales: la Ley 49 instituía una serie de mesas consultivas que luego han sido abandonadas. Nosotros creemos que habría que establecer una mesa de diálogo permanente, a escala gubernamental y del Ministerio de Asuntos Exteriores, entre instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. Y no hablo solo de asociaciones y ONG, sino también de entes locales y de centros de investigación.

Tendría que existir un canal de debate institucional acerca de las orientaciones y modalidades de intervención de la cooperación; un lugar formal, una mesa oficial a la que puedan sentarse todos los actores cualificados.

En realidad estos canales ya existen pero de manera informal: por ejemplo, nosotros en el CINI mantenemos contactos permanentes con las instituciones, con el Ministerio y con el Parlamento, pero se trata de propuestas informales que nosotros mismos hacemos o que nos solicitan, como ocurre también con otras asociaciones.

Sin embargo es necesario crear un sistema orgánico y organizado de consulta, porque la diferencia entre un sistema formal y uno informal es que el informal puede ser tenido en cuenta o no, mientras que el formal no solo debe ser tenido en cuenta, sino que también hay que rendirle cuentas a él.

P - ¿Qué perspectivas de cambio podrían surgir de la aprobación de la nueva ley? ¿Cómo se transformaría en la práctica el trabajo de las ONG?

R - Si la nueva ley se aprobara dejando más o menos invariables los rasgos que presenta hoy, se tendrá que poder contar con una mayor coherencia en las políticas de cooperación y, por supuesto, con una mayor coordinación entre los ministerios implicados en la cooperación.

Tendremos una agencia que deberá asegurar niveles estándar de eficiencia y eficacia y gestionar los fondos públicos de una forma seguramente mejor respecto a la actual maquinaria burocrática de la Dirección General de Cooperación y Desarrollo.

Esto tendría que garantizar la flexibilidad y la rapidez que se necesitan si se quiere incidir profunda y positivamente en las intervenciones.

También se tendría que llegar a un coordinamiento mayor en un ámbito tan importante como el de las emergencias humanitarias, entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y Protezione Civile⁴.

Además se tendrá que transformar el papel de las organizaciones no gubernamentales: personalmente creo que las ONG ya no serán exactamente las que son hoy y, quizás, no serán tantas como ahora. Se irá hacia una revisión del concepto de lo *no gubernamental* y de la capacidad de las ONG de gestionar proyectos.

Será también necesario un mayor diálogo entre instituciones y sociedad civil sobre cómo implementar las líneas de cooperación definidas.

Por último, si bien queda la preocupación de que los actores privados entren profundamente y condicionen la cooperación, por otro lado podemos confiar en que la nueva ley conduzca finalmente a un nivel adecuado de financiación para la cooperación.

⁴ La *Protezione Civile* es en Italia un servicio de gestión de las emergencias que funciona gracias al coordinamiento de diferentes cuerpos, empezando por el cuerpo nacional de bomberos, capacitado en medios y recursos humanos para garantizar una intervención rápida en caso de desastre. Las actividades de este servicio se han ampliado enormemente, hasta incluir la gestión de grandes misiones humanitarias. En una de éstas, la Misión *Arcobaleno* tras la guerra de los Balcanes, Protezione Civile se vio involucrada en un turbio asunto de corrupción de los responsables del campamento de prófugos de Valona.