

LA COOPERACION INTERNACIONAL EN LOS
PROCESOS DE DESCENTRALIZACION Y
REGIONALIZACION DE LOS PAISES
LATINOAMERICANOS.
LA EXPERIENCIA ITALIA-REGION DE ATACAMA

JOSSE LLUISS RHII-SSAUSS II

*Dii rreecctioorr EEjjeccuult iioooo ddeell Ceennit rroo ddee EEsstuuddiooss
ddee PPool í t iiccaa Iinnterrnaaccioonnal ((CeeSSPPI)) ,, RRoomaa, IItaall iiaa*
José Luis Rhi-Sausi

1. La cooperación descentralizada de la Unión Europea

La cooperación entre gobiernos subregionales –regiones, municipalidades y comunidades locales- no es algo nuevo dentro de la cooperación europea. Por el contrario, en algunos casos es una de las formas más tradicionales de ayuda internacional dentro de las actividades internacionales de la Unión Europea (UE). Por ejemplo, se puede considerar a los Lander alemanes, a las comunidades lingüísticas belgas y a las Comunidades Autónomas españolas como importantes actores de la cooperación para el desarrollo que, con frecuencia, son tan ricas y complejas como sus respectivas agencias nacionales.

En los años noventa, esta forma de cooperación se integró como parte de un tema mayor: **la cooperación descentralizada**, que es:

Una nueva perspectiva de cooperación que busca establecer relaciones directas con los organismos de la representación local, así como estimular la capacidad de estos organismos para crear y ejecutar proyectos de desarrollo con la participación de los sectores de la población implicados, tomando en cuenta sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo (Comisión Europea, 1992).

Dentro de la perspectiva descentralizada, que todavía requiere de una definición conceptual más precisa, las administraciones locales y regionales de los países europeos están revestidas de nuevas responsabilidades y deberes, incrementando su rol en la cooperación internacional más allá de las formas tradicionales basadas en hermanamientos internacionales entre los organismos locales.

En la definición de la Comisión Europea:

La cooperación descentralizada es cualquier ayuda para el desarrollo gestionada a través de agentes o instituciones que no son parte de la Administración Central del Estado, siendo éstos oficiales o parte de la sociedad civil, en países donantes o receptores (Comisión, 1992).

Por otra parte, en los países miembros de la UE prevalece una definición más restringida para la cooperación descentralizada, que es la cooperación promovida o gestionada por poderes locales o descentralizados, esto es, por gobiernos subnacionales (ver AIETI, 2000 y Stocchiero, 2000)¹.

En cualquier caso, la cooperación descentralizada pretende crear por sí misma una nueva esfera de acción, diferenciada por la búsqueda de fórmulas de consulta entre los actores sociales y las instituciones locales. Actúa como un laboratorio donde es posible aplicar una perspectiva original para problemas que continuamente son el centro de las políticas de desarrollo, como son las relaciones entre las actividades gubernamentales y no gubernamentales, entre los niveles centrales y subnacionales de la administración pública, entre las reglas del mercado y la demanda de solidaridad social.

Pese al reconocido potencial de esta perspectiva, los recursos de la Comisión Europea dedicados a la cooperación descentralizada son todavía relativamente modestos. La línea de presupuesto *ad-hoc* para cooperación descentralizada fue creada en 1992 con un presupuesto de dos millones de euros¹. Hasta 1996 se dio un incremento progresivo, hasta que se alcanzó un nivel de seis millones de euros. No obstante, los fondos fueron reducidos en 1997 (a cuatro millones de euros por año), manteniéndose invariables en 1998 y en 1999.

Durante este período (1992-1999), se co-financiaron 150 proyectos. Estos recursos se concentraron en África (63 proyectos, o el 42% del total de proyectos, para un total de casi 12 millones de euros), y en América Latina (con 35 proyectos, o el 23%, con cerca de 7 millones de euros). De los 70 países que se beneficiaron de la cooperación descentralizada, 21 fueron africanos y 17 latinoamericanos, con especial mención a Uruguay, que se benefició con 7 proyectos. Con respecto a la tipología de los proyectos, el 44% de éstos fueron dirigidos al fortalecimiento institucional².

La segunda línea presupuestaria destinada a la cooperación descentralizada se refiere a las relaciones entre organismos subnacionales. En lo que respecta a América Latina, esta línea está representada por el Programa URB-AL, "un programa horizontal de cooperación descentralizada de la Comisión Europea dirigido a las ciudades, centros urbanos y regiones de la Unión Europea y América Latina"³. Este programa, operacional desde 1996, ha involucrado a 650 ciudades y comunidades locales de la UE y América Latina hasta diciembre de 2000. URB-AL comprende ocho redes temáticas, abarcando a cerca de 1200 participantes. Las redes (1), (2) y (3) se centran en la

¹ Nota: en julio de 2001, un euro = US\$1,17

² TECHNISCHE UNIVERSITÄT BERLIN (2000), "Séminaire sur la Capitalisation des expériences avec les projets de la Coopération décentralisée financé sur la ligne budgétaire Coopération décentralisée B7-6430", *Acte de séminaire*, 29-30 juin.

³ *Carta de Información del Programa URB-AL*, n.13, Enero-Febrero de 2001.

promoción de la democracia en las municipalidades; la (4) en municipalidades como promotoras del desarrollo económico; las (5) y (6), en medio ambiente urbano; la (7), en manejo y control de la urbanización; y la (8), en control de la movilidad urbana.

Entre los países más activos de América Latina se puede citar a Argentina (con 119 participantes), Chile (105), Colombia (91) y Brasil (79); mientras en el lado europeo las actividades están concentradas en España (159 participantes), Italia (109), Francia (62) y Portugal (51), en el periodo de 1996 hasta finales de 2000.

En lo que refiere a los países miembros de la UE, las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales están fuertemente diferenciadas, tanto en términos de financiación como de proyectos. Las actividades internacionales de las regiones y de las autoridades locales muestran las siguientes tendencias:

Actividades internacionales de algunos países europeos

Nivel de la Actividad Internacional Países Europeos

Altos niveles de actividad Bélgica y Alemania

Actividad creciente España e Italia

Baja actividad, si bien creciente. Francia

Actividad inexistente Gran Bretaña

Considerando solamente las actividades internacionales de los gobiernos europeos subnacionales hacia América Latina, los países implicados prácticamente se reducen a los casos de España e Italia.

2. Paradiplomacia, cooperación económica y seguridad internacional

Un factor importante en el sostenimiento de la cooperación descentralizada es el creciente protagonismo de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales. La llamada 'paradiplomacia'⁴ hasta ahora ha adquirido un fortalecimiento considerable, incluso en países donde la política exterior era tradicionalmente muy centralizada. Por ejemplo, Los Estados de los Estados Unidos tienen aproximadamente 183 oficinas en países extranjeros (mientras sólo tres Estados tenían oficinas en el exterior en 1970); todos los Estados tienen al menos una relación con algún 'Estado hermano' en el extranjero; y más de 1.100 municipalidades tienen alrededor de 1.775 'ciudades hermanas' en 123 naciones (Kincaid, 1999).

El activismo de los gobiernos subnacionales constituye una tendencia global extendida tanto en los países del Norte y del Sur, como del Este. De modo particular, la paradiplomacia está teniendo un impacto significativo en el área de seguridad internacional. Su rol en este campo puede acrecentarse en el futuro. Por ejemplo, la cooperación interregional transfronteriza ha tenido un rol positivo en el reconocimiento de las identidades étnicas y en la reducción de conflictos (ver Cornago, 1999). En otro contexto, un estudio de caso del CeSPI, el Programa Atlas en Bosnia

⁴ Paradiplomacia "se puede definir como la participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos ad hoc con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales" (Cornago, 1999).

Herzegovina, ha analizado recientemente el impacto de la cooperación descentralizada en las situaciones de post-conflicto y su apoyo a la construcción de la paz y a la coexistencia pacífica (Rhi-Sausi y Aprile, 2000).

El éxito de estas tendencias ciertamente tendrá un impacto directo en el rol de los gobiernos subnacionales y en la cooperación internacional para el desarrollo. Las interconexiones entre desarrollo y seguridad aparecen cada vez más claras y demandan la implementación de nuevos métodos e instrumentos. Dentro de esta estructura, la cooperación descentralizada y la paradiplomacia tienen una importante oportunidad para resaltar su potencial.

3. Cooperación descentralizada para el desarrollo local

En los años noventa la cooperación internacional se enfocó crecientemente en temas de desarrollo local. Esta tendencia se estancó debido a un número de factores interrelacionados. Por una parte, la globalización resaltó la importancia de las interconexiones mundiales y la relativa reducción del rol de los Estados nacionales. Por otra, trazó nuevas relaciones entre los procesos locales e internacionales. Además, las municipalidades empezaron a enfrentar los desafíos de la internacionalización económica.

“A lo largo de la última década y un poco antes, el dominio relativo del Estado- nación como un nivel de escala ha variado para dar lugar a nuevas configuraciones en las que tanto la escala local/regional como la transnacional/global han alcanzado prominencia. Las empresas transnacionales, los movimientos financieros globales y la política global juegan roles decisivos en la estructuración de la vida cotidiana, mientras, simultáneamente, se presta más atención a las respuestas locales y regionales y a los procesos de reestructuración. Existe, en otras palabras, un doble movimiento: de la globalización por un lado y, por otro, una transferencia, descentralización, o localización -glocalización. Este concepto también sugiere que la interacción local/global de los procesos contemporáneos de reestructuración del capitalismo deberían ser pensados como un solo proceso combinado de dos movimientos inherentemente relacionados, si bien contradictorios, y como un proceso que implica una recomposición de facto de la articulación de las escalas geográficas en la vida económica y social” (Swyngedouw, 1992).

En este contexto, el rol de los gobiernos nacionales ha cambiado significativamente, tanto en el nivel económico como en el político. Debido a sus características específicas, los gobiernos locales se han insertado de forma creciente en tareas previamente desarrolladas por los gobiernos nacionales, o para enfrentar los nuevos desafíos impuestos por la globalización de la economía.

Consecuentemente, los gobiernos subnacionales han estado alcanzando un protagonismo nuevo y mayor para la integración social y productiva de las fuerzas locales en las dinámicas globales. La renovada importancia de los sistemas-país, basados en articulaciones funcionales y en una fuerte coordinación de las municipalidades con los gobiernos centrales, es uno de los mayores desafíos de la cooperación y de la competencia internacional. Como señalan algunos autores, “En la actualidad, la competencia no sólo se refiere a las empresas sino también a los sistemas

territoriales. Esto último puede competir en un nivel global en la medida en que se han convertido en espacios estratégicos y funcionales” (De Rita y Bonomi, 1998).

Las municipalidades y las regiones compiten entre sí para atraer las inversiones internacionales, intentan incrementar sus recursos históricos y naturales con el fin de beneficiarse del turismo, e intentan mejorar la producción de conocimientos para innovar el tejido social y productivo. Estas entidades subnacionales perciben que tienen que diferenciarse y ser mejores que los otros, más avanzados, atractivos y productivos, y comprometidos con el mejoramiento de las infraestructuras. De tal manera que, “Al acentuar sus características particulares e intentar estar claramente distinguidas, las sociedades locales también aprenden que la apertura a las relaciones globales constituye una oportunidad fundamental para fortalecer las dimensiones locales en lugar de eliminar sus características especiales” (Donegà, 1998).

Las municipalidades y las regiones, no obstante, no han de ser consideradas como entidades meramente económicas. A decir verdad, ellas tienen que asegurar la provisión de bienes públicos para sus ciudadanos, tales como seguridad, sistemas de educación y salud eficientes que estén abiertos a todos, movilidad, enriquecimiento cultural, garantías ambientales y sobre todo desarrollo humano. Los bienes públicos tienen que ser ofrecidos y garantizados por todas las municipalidades y regiones del mundo, tanto en el Norte como en el Sur. La II Cumbre Habitat de Naciones Unidas sobre asentamientos humanos (Estambul, 1996) declaró que un objetivo común debía ser la protección y el mejoramiento de los bienes públicos, y que las políticas de cooperación son necesarias en todos los pueblos y regiones para alcanzar este objetivo.

La competencia entre diferentes sistemas territoriales implica que en el proceso habrá ganadores y perdedores, así como inclusión y exclusión. En consecuencia, la Cumbre de Desarrollo Social (Copenhague, 1995) sugirió la necesidad de: “promover la distribución justa de los ingresos e incrementar el acceso a los recursos a través de la equidad y de la igualdad de oportunidades para todos [...], asegurar que los individuos y grupos vulnerables y menos aventajados sean incluidos en el desarrollo social”⁵.

En nuestros días, las municipalidades y las regiones están llamados a desarrollar una dialéctica precisa entre competencia y cooperación de cara a la elaboración de una nueva política. Por esta razón, también en la Unión Europea se está ampliando la atención sobre el rol activo que estos actores deberían tener en la cooperación internacional.

Subsecuentemente, los procesos de descentralización administrativa y de cooperación descentralizada se están viendo como herramientas para la participación activa en la arena de las relaciones internacionales. Por su lado, el involucramiento de las municipalidades y las regiones eleva los asuntos de desarrollo local y sus relaciones con los diferentes aspectos de la globalización a la primera plana del debate internacional.

⁵ *Declaration and Action Plan of the World Summit for Social Development, Report of the Main Commission, Copenhagen, 1995.*

La cooperación internacional ha dado apoyo a las tendencias descentralizadoras lanzadas en diversos países en desarrollo (Burki, Perry y Dilinguer, 1999), con vistas al fortalecimiento institucional de los gobiernos y un creciente impacto de las intervenciones en los contextos locales. Este proceso incluye una participación ampliada y democracia, así como el desarrollo de asociaciones de pequeñas empresas.

A nivel internacional, el desarrollo local ha sido reforzado por el creciente rol de cuatro actores principales que apoyan el proceso:

- Una nueva generación de funcionarios locales afrontan la tarea de recrear o construir instituciones coherentes con la reestructuración económica acarreada por la globalización. Esto no sólo ha ocurrido en muchas provincias y regiones del Norte, sino también en un gran número de países en desarrollo.
- El pequeño sector empresarial está intentando subsistir elaborando respuestas orgánicas a los desafíos de la producción y de la competencia internacional.
- El creciente rol de la sociedad civil ha permitido el establecimiento de asociaciones involucradas en diversas áreas. En consecuencia, esto le ha generado a las instituciones nuevos socios potenciales, y ha fomentado la democracia y el desarrollo participativo.
- El establecimiento de instituciones financieras locales que operan principalmente con microcréditos para resolver las necesidades de este nuevo sector empresarial.

Algunos países europeos como España, Italia, Francia, Alemania y Bélgica han alcanzado una experiencia notable en asuntos de desarrollo local. Por ejemplo, la llamada Tercera Italia (Cosentino, Pyke y Sengerberger, 1997), resalta la gran capacidad adquirida por diferentes actores territoriales y organismos locales para lanzar su propio desarrollo político, económico y social. Este es un “valor añadido” a la cooperación descentralizada que se complementa con la cooperación oficial.

En este sentido, el concepto de desarrollo local se sustenta en: “una definición de localidad que no es la de un mero espacio geográfico, sino que consiste en historia, cultura y tradiciones que son típicas de un grupo de personas que viven en un lugar determinado. En este caso, la historia, la cultura y las tradiciones también se están derivando de las características geográficas de un territorio relevante.” (Russo, 1997)

“Por tanto, incluso antes de preguntarse si un área geográfica determinada puede ser considerada un sistema local, deberíamos saber que este también puede ser el caso. Quizás no lo sea aún, o no lo sea más, pero definitivamente puede serlo” (Becantini, 1989).

Los casos de éxito muestran que aunque tanto la historia como el territorio tienen un impacto en las localidades, ello no debe conducir a interpretaciones deterministas y a imágenes inmutables.

“La historia de diversos países muestra que se puede romper el círculo vicioso. De forma notoria, las intervenciones políticas en el Este de Asia han logrado generar políticas económicamente viables y condiciones institucionales dentro de periodos de

tiempo razonablemente cortos, incluso en países que estaban habituados a gobiernos verticales y centralizados. En otras palabras, los niveles de confianza no son simplemente legados históricos; también pueden ser fomentados a través de políticas mixtas apropiadas. La actuación política puede ser una fuente de confianza, no simplemente un resultado” (Nederveen, 1997).

Una actitud positiva debería implicar la posibilidad de que las políticas internacionales de cooperación puedan impactar y promover los procesos de desarrollo local. El punto inicial debería ser el desarrollo endógeno y enfocar los análisis en los procesos locales, recursos potenciales y un “ejército de reserva” de empresarios capaces de transformar su propio ambiente (ver Hirschman, 1968; y Perroux, 1966).

Deberíamos empezar otra vez con los conceptos “desde dentro” y “desde abajo”. Deberíamos recuperar nociones de espacio y tiempo como puntos de referencia para definir caminos posibles para el desarrollo humano local. La cooperación internacional debería redescubrir la interacción con un enfoque mayor y desde los sistemas locales. Dentro de esta estructura, se puede resaltar la contribución de la cooperación descentralizada europea. Esto tiene todavía más de potencial que de contribución real. No obstante –si es apoyada en el nivel nacional como en el internacional- bien podría resultar en el futuro en una de las más importantes contribuciones a la cooperación internacional.

Aquí el desafío es evaluar de qué manera la cooperación descentralizada y participativa se inserta mejor en el desarrollo local y en los procesos de democratización aplicados en países en desarrollo y en transición. Nuevamente, la apuesta es evaluar si las intervenciones de cooperación basadas en grandes redes de actores e instrumentos puede ser un modelo alternativo –tanto en la UE como en América Latina- para superar las evidentes desventajas de la cooperación gobierno-gobierno. Por último, es igualmente importante evaluar el modo de evitar que la proliferación de actores y energías en alza conduzcan a la ineficacia y al caos.

4. Cooperación descentralizada y relaciones económicas entre la UE y América Latina. Dos estudios de caso: España e Italia

Sin lugar a dudas, los dos países europeos con mayor potencial para desarrollar la cooperación económica descentralizada son España e Italia. La importancia económica de algunas de sus regiones – Cataluña y Lombardía, por ejemplo-, las escasas (o inexistentes) barreras lingüísticas y culturales, y la aspiración política por promover este tipo de cooperación, constituyen las claves determinantes de este potencial. Sin embargo, el estado actual de la cooperación descentralizada en ambos países todavía está lejos de alcanzar una eficiencia económica articulada.

En España, la atención hacia América Latina es bastante evidente y los compromisos económicos son significantes. Los fondos regionales dedicados a la cooperación descentralizada para esta región suman más de 50 millones de euros al año (AIETI, 2000).

Esta cantidad podría multiplicarse a través de la co-financiación, tanto del sector privado como de los instrumentos financieros de la UE. La planificación del proyecto,

sin embargo, es todavía débil. La cooperación sigue estando manejada, básicamente, por organizaciones no-gubernamentales de desarrollo (ONGDs), con objetivos casi exclusivamente asistenciales. La cooperación económica tiene escaso contacto con la realidad del empresariado local y, en sus proyectos de cooperación internacional, no reconoce la amplia experiencia del país en el campo del desarrollo local.

Por otra parte, la atención de la cooperación descentralizada italiana hacia América Latina es todavía reciente y sus fondos aún se mantienen limitados a unos 20 millones de euros al año (Stocchiero, 2000). En los últimos años, la cooperación descentralizada italiana presenta algunas tendencias que, de ser confirmadas, quizás permitan un incremento cualitativo de su perspectiva de cooperación. Los aspectos más significativos de este debate son los siguientes:

a) La cooperación descentralizada ha empezado a fijarse en temas de cooperación económica, particularmente en las relaciones comerciales y en la inversión productiva de los países en desarrollo. El actor tradicional de la cooperación descentralizada, las ONGDs, se ha asociado con nuevos actores, tales como asociaciones de empresarios, cámaras de comercio, bancos, consultores financieros. La participación de estos nuevos actores no sólo está transformando los aspectos cualitativos de la cooperación para el desarrollo, sino que también está generando un aumento significativo de los recursos dirigidos a la cooperación descentralizada.

b) La importancia adquirida por la dimensión económica está modificando las prioridades geográficas de la cooperación descentralizada. Los países de Europa Central y del Este, de los Balcanes, el Mediterráneo y América Latina están obteniendo gran relevancia. Con respecto a América Latina, la cooperación descentralizada parece seguir las prioridades tradicionales de la esfera económica, esto es, los países del MERCOSUR y Chile.

c) La dimensión económica de la cooperación descentralizada italiana está estimulando la participación de instrumentos tradicionales de la política económica exterior. Organismos como el Instituto para el Comercio Exterior (*Instituto per il Commercio Estero - ICE*), el Instituto de Promoción Industrial (*Instituto per la Promozione Industriale - IPI*), la agencia Sviluppo Italia y Simest, el organismo para la promoción de empresas mixtas, muestran incluso mayor interés en las actividades internacionales que las administraciones italianas locales y regionales.

De forma esquemática, en las regiones italianas se pueden identificar varios modelos de cooperación descentralizada.

El primer modelo es el de la Región Lombarda: es un modelo “Abierto” en la medida en que no presenta enfoques particularmente geográficos o temáticos⁶. Esto se debe a

⁶ Sin embargo, esta apertura no significa que el modelo sea indiscriminado e independiente

que “la participación de un amplio espectro de diferentes actores en el programa”⁷ está favorecida, y porque “el gobierno regional, considerando que no debería asumir funciones y roles que sean propias de la sociedad civil, recomienda, como norma, actividades de cooperación a los operadores del Tercer Sector”⁸. Por otro lado, se establece una cuota máxima de financiación equivalente a una quinta parte del presupuesto total para iniciativas y preferencias regionales a favor de aquellos proyectos que contemplen la participación de empresas, universidades, centros de investigación y otros actores.

El modelo de la Región Veneto se define como “Sistémico” en la medida que, contrariamente al modelo antes mencionado, son preferentes las iniciativas regionales llevadas a cabo por organismos convencionales y que estén enfocadas en algunos pocos países (particularmente en aquellos geográficamente próximos). En particular, “las intervenciones promovidas o apoyadas por la región deben tomar en cuenta el modelo Veneto, que es observado con interés desde distintas partes del mundo. Por tanto, debería mostrarse visible, comunicable y traducible en una formación capaz de fomentar los procesos de desarrollo humano endógeno”⁹. Se le otorga gran importancia a la formación y al desarrollo de pequeñas y medianas empresas (PYMEs). El modelo de la Región Emilia Romagna¹⁰ y el de la Región Toscana¹¹ se podrían definir como “No-gubernamentales” puesto que financian programas a favor de los actores nogubernamentales.

Sin embargo, recientemente, este modelo está dirigiendo un mayor enfoque sobre prioridades regionales. En lo que respecta a la región Emilia Romagna, existe interés por crear “grupos de trabajo” adjuntos a los organismos locales con el fin de catalizar y coordinar las intervenciones y reducir la dispersión; mientras que la Región Toscana da

⁷ 7 Acuerdo del Comité Regional de Lombardía n. VI/35093. “Resoluciones de acuerdo a la Ley Regional n. 20/89 con respecto a las actividades de cooperación al desarrollo y al premio de la paz para el año 1998”, 20 de marzo de 1998.

⁸ Programa de la Región Lombarda para actividades de cooperación al desarrollo de 1998.

⁹ Ley Regional n. 18/1992, “establecimiento de un fondo regional para intervenciones de solidaridad internacional”. Región Veneto, Acuerdo del Comité, 13 de mayo de 1998.

¹⁰ Acuerdo del Comité Regional de la Región n. 937 del 15 de junio de 1998, “Lineamientos para los proyectos de cooperación al desarrollo”. Acuerdo n. 119 aprobado por el Comité Regional el 9 de julio de 1997. Región Emilia Romagna.

¹¹ Consejo Regional, Acuerdo del 15 de septiembre de 1998, n. 273. Ley Regional n. 66/90, “Intervenciones de cooperación con países en desarrollo”. Modelos de presentación y criterios de evaluación de proyectos de cooperación al desarrollo, y la respectiva Notificación para la Competición; plan para la promoción de la cultura de paz para el trienio 1998-2000. Consejo Regional, Acuerdo n. 000076 del 31/03/1998. Región Toscana.

prioridad a un compromiso común con los organismos locales. En términos de contenido, la Región Emilia Romagna busca la participación de las PYMEs.

Recientemente, la Región Toscana ha aprobado una Ley Regional sobre cooperación al desarrollo que generará una mayor convergencia entre la cooperación para el desarrollo y la cooperación económica.

La Región del Piamonte está discurriendo desde un modelo “No-gubernamental” a otro “Integrado”. Con las nuevas directivas, mantiene una cuota de co-financiación para los actores no-gubernamentales (ONGs, universidades y otros) y, simultáneamente, establece una cuota para iniciativas regionales y otra para organismos locales, con el fin de apoyar la cooperación descentralizada. El resultado es un modelo “Integrado” que comprende una parte “no-gubernamental”, una parte “Sistémica” y una nueva parte dirigida a apoyar a los organismos locales.

El análisis de los programas internacionales de las Regiones muestra que hay un evidente interés por abarcar diferentes actores locales y en proponer a las contrapartes territoriales una cooperación dirigida al desarrollo local. De particular interés es el programa de la Región Veneto que apunta explícitamente a ofrecer a los países de la contraparte el “Modelo Veneto” de desarrollo local.

Hay una tendencia común a “crear sistemas” y coordinar en un sentido sinérgico las distintas competencias de los organismos locales, ONGs y asociaciones de solidaridad, universidades y centros de investigación. También se puede observar una tendencia hacia un modelo integrado, como el que se da en el Piamonte, por ejemplo, y en las regiones Emilia Romagna y Toscana, con el fin de incrementar las sinergias con los organismos locales y crear convergencias con la co-financiación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Comisión Europea.

5. Conclusiones

Las perspectivas de la cooperación económica descentralizada entre los países de la Unión Europea y de América Latina dependerán de la evolución de dos tendencias. Por un lado, se tratará de observar si el proceso de internacionalización de las economías europeas involucrará de modo consistente la internacionalización territorial y, por consiguiente, con un papel relevante de las regiones y municipalidades europeas. Por el otro lado, será fundamental para el desarrollo de la cooperación descentralizada euro-latinoamericana la capacidad de las regiones latinoamericanas para atraer recursos y proyectos de colaboración europea.

Sobre el primer punto, como ya ha sido dicho, los países europeos se presentan muy diferenciados. Los factores más relevantes que incidirán en las políticas económicas europeas hacia América Latina serán:

- La importancia política de los sistemas económicos locales que les permita jugar un papel de primer plano en las relaciones externas de la UE.
- La creación y consolidación de instrumentos de internacionalización para las pequeñas y medianas empresas (PYMES).

- La evolución de los procesos federalistas en curso. Su incidencia se sentirá tanto por lo que respecta la fiscalidad (mayores ingresos para las regiones), como por las competencias que se puedan adquirir en las relaciones internacionales.
- La dotación institucional de recursos para la cooperación descentralizada y la internacionalización. Por ejemplo, la posibilidad de utilizar Fondos estructurales para estos objetivos, o/y el aumento de financiamiento de los programas existentes de cooperación internacional.

Respecto a la capacidad de atracción de la cooperación descentralizada europea por parte de las regiones latinoamericanas, ello dependerá de:

- La consolidación de los procesos de regionalización y descentralización en acto en la mayor parte de los países latinoamericanos.
- La creación y el reforzamiento de los instrumentos para la promoción del desarrollo local. Actualmente, la instrumentación es pobre y los recursos para este objetivo son escasos.
- La posibilidad de que las PYMES tengan acceso al crédito.
- La capacidad de los gobiernos subnacionales de formular programas de desarrollo local coherentes y sustentables. Fundamental para esta tarea es la concertación público privada que se logre promover en el territorio.
- La calidad del marketing territorial para atraer cooperación internacional, conjuntamente con un buen nivel de coordinación con las instancias nacionales para limitar la concurrencialidad inter-regional.
- La posibilidad de que los gobiernos subnacionales se conviertan en interlocutores directos de la cooperación internacional, en particular de los bancos y fondos multilaterales.

Una experiencia concreta. La cooperación entre las regiones de Atacama (Chile) y de la Umbria (Italia)

El proyecto a que aquí hacemos referencia tiene como objetivo apoyar un proceso de desarrollo local latinoamericano, mediante la participación de actores, instrumentos y metodologías de procesos de desarrollo local consolidados y competitivos a nivel internacional. Esto es, nuestra hipótesis de fondo es que los incipientes desarrollos locales y regionales en América Latina puedan consolidarse mediante pactos o *partenariados territoriales* internacionales con procesos más maduros, basándose en criterios de reciprocidad y sustentabilidad.

¿Por qué la experiencia italiana?

En esta primera propuesta de pactos territoriales buscamos involucrar experiencias y casos de Italia. La primera razón de esta opción deriva del reconocido liderazgo que Italia mantiene en la práctica y en la reflexión del desarrollo local. La experiencia de la “tercera Italia” de los distritos industriales, divulgada por Putnam, es suficientemente conocida.

La segunda razón de esta opción reside en el hecho de que, en los últimos años, la “tercera Italia” se ha comenzado a mover no sólo hacia el sur del País (el *Mezzogiorno*), sino también en el plano internacional, inclusive hacia América Latina. La internacionalización de las PYMES italianas están siguiendo también una pauta de tipo

territorial, en la cual las Regiones y los Entes locales juegan un papel de primer plano. La búsqueda de concertación público-privada y central-regional son las dimensiones que guían este proceso.

Un último motivo por señalar es el interés, ya referido, de los actores del desarrollo local italiano para promover *partenariados territoriales* con América Latina.

Queda entendido que esta fase experimental tiene como objetivo identificar elementos metodológicos de carácter general para desarrollar *partenariados territoriales* con otros países que tienen relaciones con América Latina.

El caso ilustrado presenta las siguientes características positivas:

- Existe un proceso y una política de desarrollo local y regional en el área considerada.
- Se cuenta con interlocutores institucionales a nivel local, interesados en la promoción de *partenariados territoriales internacionales*.
- La política pública-nacional, regional y local está en condiciones de asumir responsabilidades para el co-financiamiento del programa.
- Los actores privados y sociales son activos y capaces de dialogar fructíferamente con los homólogos italianos.
- Los sectores prioritarios indicados son de interés para los sujetos italianos.

La Región de Atacama

Atacama es la Tercera región de Chile (75 mil km², la mayor parte desértica) y cuenta con una población estimada de 273.576 habitantes (2000), lo que representa aproximadamente el 1,7% de la población total de Chile. La población urbana de la región es el 91% de su población total, concentrándose en las dos ciudades más importantes de Atacama: la capital Copiapó (100 mil hab.) y Vallenar (47 mil hab.).

Desde un punto de vista económico, Atacama está fuertemente caracterizada por la industria minera (34,4% es su aporte al PIB minero nacional), en particular la extracción de cobre. Las otras dos actividades principales son la pesca (16,5% su aporte al PIB nacional) y el sector silvoagrícola (9,9% su aporte nacional).

En términos sociales, Atacama se caracteriza por sus procesos históricos de exclusión social, derivados de una economía de enclave con pocos encadenamientos productivos y escasa integración regional.

El programa prevee la asistencia técnica italiana para promover el desarrollo regional de Atacama y la integración entre la economía local y el enclave minero. La contraparte chilena del programa está integrada por la Región de Atacama y el comité local públicoprivado promovido por el Gobierno Regional. El programa se basa en tres líneas principales de intervención:

1. El desarrollo de encadenamientos productivos entre la economía local y el enclave minero.
2. El desarrollo de proyectos turísticos sustentables, basados en la economía territorial de la Región.
3. El desarrollo de productos y servicios innovativos en la Región.

1. La primera línea de acción se basa en el acuerdo entre el Gobierno de la Región de Atacama y la Corporación del Cobre, CODELCO (Mina El Salvador), con el fin de promover la producción regional de insumos, bienes y servicios para satisfacer la demanda del sector minero de la región. El objetivo es construir o reforzar los encadenamientos productivos que permitan superar la economía de enclave. Las intervenciones específicas servirán para promover la constitución y consolidación de micro y pequeñas empresas (MYPES) y la diversificación productiva de la Región.

En la primera fase serán identificados los insumos, bienes y servicios de los encadenamientos posibles, considerando su complementariedad con la economía nacional y su competitividad internacional; así como los actores regionales -públicos y privados-, en condiciones de ofertar tales ítems.

Contemporáneamente, serán seleccionados los actores italianos correspondientes, en condiciones de ofrecer la asistencia técnica necesaria y, eventualmente, de participar en los sucesivos proyectos de inversión. El trabajo de coordinación será realizado por el Instituto para el Desarrollo de Umbria, la agencia de propiedad mixta que promueve el desarrollo regional de Umbria.

2. La segunda línea de acción forma parte de una de las principales prioridades del desarrollo regional de Atacama: la promoción del sector turístico. La región cuenta con una variedad geográfica y climática particularmente interesante: playas, valles, desierto y montaña.

En los últimos años se han identificado algunas zonas de potencial turístico significativo, pero sobre todo el gobierno regional ha optado por una oferta turística que genere “fuentes sustentables de autoempleo”; fortalezca “iniciativas locales asociadas al turismo rural” y fomenta circuitos turísticos integrados (cordillera-desierto-valle-playa).

La primera fase tendrá como objetivo identificar uno o varios circuitos turísticos -reales y potenciales- y seleccionar los *partners* italianos con experiencia en programas turísticos locales sustentables (expertos de Umbria).

3. La tercera línea de acción buscará promover algunas producciones innovadoras, cuyo desarrollo presenta potencialidades interesantes en la Región. En particular, el programa se podría concentrar en determinados sectores con producción incipiente, pero prometedora (aceite de oliva, orfebrería de oro y plata) y productos culturales ligados al territorio: construir, por ejemplo, un museo del desierto.

La primera fase deberá identificar los bienes innovadores -materiales e inmateriales- así como los interlocutores italianos interesados en participar en la producción y comercialización de estos bienes.

Concluida la primera fase (agosto 2001) el proyecto se presentará al FOMIN (Fondo Multilateral de Inversiones) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para solicitar un co-financiamiento e iniciar la fase operativa (2002).

He querido finalizar esta ponencia refiriéndome a este caso específico de cooperación para el desarrollo entre Italia y una región de Chile, Atacama, el cual señala las posibles e interesantes proyecciones de los planteamientos generales que aquí he expuesto.

Bibliografía

- AIETI (2000), *La cooperación descentralizada para el desarrollo humano. La contribución española a un debate internacional*, Madrid.
- BECANTINI, G. (1989), "Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come concetto socio-economico", en: *Stato e Mercato*, N° 25.
- BIANCHI, P. y MILLER L. M. (1999), *Innovación y Territorio. Políticas para las Pequeñas y Medianas Empresas*, Ed. Jus, México.
- BURKI, S. J., PERRY, G. E. y DILLINGER, W. , et al. (1999), *Más allá del Centro. La descentralización del Estado*, Banco Mundial, Washington.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992), "Descentralised Cooperation. Objectives and Methods", Bruselas.
- CORNAGO, N. (1999), "Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Cooperation", en: ALDECOA, F. Y KEATING, M. (1999), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass, Londres.
- COSENTINO, F., PYKE, F. y SENGEBERGER W. (eds.) (1997), *Local and regional response to global pressure: the case of Italy and its industrial districts*, International Institute for Labour Studies, Research Series, 103, P. Bianchi, Ginebra.
- DE RITA, G. y BONOMI, A. (1998), *Manifesto per lo Sviluppo Locale. Dell'azione di Comunità ai Patti Territoriali*, Bollati Boringhieri, Turín.
- DONEGÀ, C. (1998), "Lo spazio locale nell'azione dell'agente di sviluppo", en: DE RITA, G. y BONOMI, A., *ibid.*
- HIRSCHMAN A. O. (1968), *La Strategia dello Sviluppo Economico*, La Nuova Italia, Firenze.
- KINCAID, J. (1999), "The international competence of United States and their local governments", en: ALDECOA, F. Y KEATING, M. (1999), *ibid.*
- NEDERVEEN PIETERSE, J. (1997), "Equity and growth revisited. A supply-side approach to social development", en: KAY, C. (ed.), "Globalisation, Competitiveness and Human Security - Papers from the Vienna Conference of EADI, 1996", *The European Journal of Development Research*, vol. 9, N° 14.
- PERROUX, F. (1966), *L'economia del XX secolo*, Edizioni di Comunità, Milán.
- REGION DE ATACAMA (2000), "Encadenamiento productivo con la gran minería"
- RHI-SAUSI, J. L. (1997), "El papel de las administraciones descentralizadas en la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea (UE)", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N° 0, Primavera-Verano.
- RHI-SAUSI, J. L. y APRILE S. (2000), *The Atlas programme in Bosnia Herzegovina. Decentralised Cooperation for Human Development in a Post-Conflict Situation*, CeSPI, Roma.
- RUSO, M. (1997), "Relations between enterprises and local development", en: *Economía e Política Industriale*, N° 93.
- STOCCHIERO, A. (2000), *La cooperazione decentrata delle regioni italiane*, Laboratorio CeSPI, Roma.
- SWYNGEDOUW E. (1992), "The mammon quest, glocalisation, interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales", en: DUNFOR M.



y KAFKALAS, G. (Eds.) *Cities and Regions in the New Europe, the Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*, Belhaven Press, Londres.

TECHNISCHE UNIVERSITÄT BERLIN (2000), "Séminaire sur la Capitalisation des expériences avec les projets de la Coopération décentralisée financé sur la ligne budgétaire Coopération décentralisée B7-6430", *Acte de séminaire*, 29-30 juin. (Traducción de Karina Pacheco, AIETI)