



Panorama de la Cooperación Descentralizada italiana hacia América Latina y Caribe: el papel fundamental de las regiones

Gildo Baraldi. *

En el año 2006 el Anuario de la cooperación descentralizada del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina (OCD), publicó el óptimo y exhaustivo estudio “El caso de la cooperación descentralizada italiana hacia Latinoamérica” de dos investigadores del Centro Estudios de Política Internacional (CeSPI): Marina Izzo y Andrea Stocchiero. En el último año, la cooperación descentralizada italiana, aunque ha evolucionado bastante, conserva en general los rasgos descritos en el estudio indicado. Aconsejamos pues releer dicho estudio y para evitar repeticiones, nos limitaremos aquí a presentar las líneas generales y los problemas actuales de la cooperación descentralizada italiana, liderada fundamentalmente por sus regiones. En este sentido, se dedicará particular atención a la cooperación con el área Latinoamericana y del Caribe en donde se podrá apreciar la evolución en la región y las zonas donde en los últimos años se han dedicado los mayores esfuerzos.

PALABRAS CLAVE

Cooperación descentralizada |
Regiones |
cooperación al desarrollo |
paradiplomacia |
descentralización |

*Director General del OICS (Osservatorio Interregionale Cooperazione Sviluppo).

1. Las autonomías locales en Italia

Italia está administrativamente subdividida en 20 Regiones. Una de ellas, Trentino Alto Adige, constituida por dos Provincias autónomas (Trento y Bolzano), que tienen los mismos poderes de una región. Las Regiones y las Provincias autónomas tienen dimensiones de superficie y población muy diferentes, yendo desde casi los nueve millones de habitantes en Lombardía hasta algo más de 100 mil en Valle de Aosta.

Cada región está subdividida en una o más Provincias y cada provincia en muchos Municipios: en total las provincias son más de 100 y los municipios más de 8.000.

Los parlamentos (Consejos) y los gobiernos (Juntas) de cada región, provincia y municipio son elegidos directamente por los ciudadanos residentes en su territorio.

Las Regiones tienen también poder legislativo sobre las materias de su competencia, mientras las provincias y municipios (denominados conjuntamente “Entes Locales”) sólo tienen poderes administrativos sobre el propio territorio.

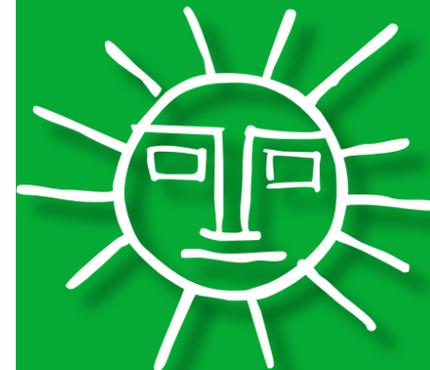
Después de la reciente reforma de la Constitución (2001), Italia se configura como un Estado semifederal. Efectivamente, a las Regiones se les reconoce una “plena” autonomía, es decir, una autonomía que tiene como límite insuperable sólo los principios establecidos por la Constitución. Esta plena facultad de autogobierno incide en la autonomía legislativa de las Regiones: el Estado legisla en modo exclusivo sobre 17 materias, mientras las Regiones pueden promulgar leyes sobre temas (llamados “materias de legislación compartidas”) que no estén reservados expresamente al Estado, en conformidad con el principio de subsidiariedad. Entre las materias de legislación compartidas se encuentran las relaciones internacionales y con

la Unión Europea (UE), y el comercio con el exterior. Como veremos más adelante, el encaje de la cooperación internacional es todavía objeto de debate.

2. En qué consiste la cooperación descentralizada

La “cooperación descentralizada” es la acción de cooperación internacional de las autonomías locales y regionales. En Italia se trata de un fenómeno relativamente reciente y en rápido crecimiento, importante como aporte a la acción de los Estados y de las instituciones comunitarias e internacionales, así como a las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil (ONG). La cooperación descentralizada no quiere ser una cooperación alternativa sino complementaria y subsidiaria.

En efecto, las Autonomías territoriales italianas no tienen competencias de política exterior, ni la solidaridad internacional está formalmente reconocida como una de sus “misiones”. Las Regiones y los Entes locales tienen que promover el desarrollo total social, cultural, económico y ambiental de sus colectividades; su acción por lo tanto tiene que partir de las exigencias surgidas de su territorio, pero en un mundo globalizado no puede limitarse a sus confines. Necesita sustentar los procesos de internacionalización económica territorial, promover los intercambios (no sólo económicos sino también culturales y sociales), integrar a los inmigrantes (correlacionando los flujos de entrada con las solicitudes de mano de obra de nuestro territorio y favoreciendo la ocupación en los países de origen para reducir la inmigración desesperada), apoyar a las comunidades de italianos emigrados (que se identifican más con el territorio de origen que con una abstracta identidad nacional), difundir la multiculturalidad y la educación al desarrollo, sustentar la voluntad de solidaridad internacional de la misma sociedad civil.



La respuesta a este conjunto de necesidades traza la naturaleza de la cooperación descentralizada que, por lo tanto, no se configura como una nueva forma de cooperación al desarrollo, sino como una modalidad innovadora, subsidiaria y complementaria a las iniciativas estatales e internacionales de administrar las relaciones externas en clave de partenariado global entre territorios. No al azar la Ley n. 131/03, aplicativa del reformado Título V de la Constitución italiana, prevé que “las Regiones y las Provincias autónomas (...) pueden concluir, con entes territoriales interiores a otro Estado, acuerdos dirigidos a favorecer su desarrollo económico, social y cultural” y que “pueden, además, concluir con otros Estados acuerdos ejecutivos y de aplicación de acuerdos internacionales (...) o acuerdos de naturaleza técnico-administrativa o acuerdos de naturaleza programática finalizados a favorecer su desarrollo económico, social y cultural” (art. 6).

La cooperación descentralizada está basada en la reciprocidad y el mutuo interés. No es sólo cooperación al desarrollo, ni sólo sostén a los procesos de internacionalización territorial, ni está solamente focalizada a la mejora de los flujos inmigratorios (potenciando la componente “llamada”, útil en Italia y en los países de origen, y estabilizando poblaciones, disminuyendo así el efecto “fuga”), ni por fin sólo centrada en la valorización y sostén de nuestras comunidades emigradas en otros Países. La cooperación descentralizada es la intersección de todo eso y mucho más; genera partenariados internacionales entre todas las fuerzas activas de los dos territorios.

Coherentemente con su naturaleza y su posición institucional, la cooperación descentralizada consiste en la capacidad de los Gobiernos territoriales de construir acuerdos basados en la

ventaja recíproca con *partners* de otros países, de forma que los puntos fuertes de un territorio puedan complementar y superar las debilidades del otro. Las Administraciones territoriales tienen la tarea de trazar, coordinar y gobernar el acuerdo, pero no de ejecutarlo directamente. Eso compete a los sujetos activos en los dos territorios, que son llamados a planear y realizar las intervenciones.

Los sujetos territoriales, no estando necesariamente implicados, se muestran en muchas tipologías, públicas y privadas, provechosas o no. Desde aquellos con competencias específicas de cooperación, como las organizaciones no gubernamentales, hasta los más pertinentes en materia de internacionalización, como las pequeñas y medianas empresas (PYMEs), las cooperativas y los institutos de crédito, los institucionales, como los entes locales del territorio y sus entes instrumentales, las Comunidades organizadas de inmigrantes, otros sujetos como los institutos de formación y las Universidades, las fuerzas sociales, los centros de búsqueda, etcétera.

3. Orígenes históricos y evolución de la cooperación descentralizada en Italia

Algunos gobiernos locales italianos iniciaron actividades de cooperación internacional en los años 60 del siglo pasado. Por ejemplo, en aquellos años, la Municipalidad de Reggio Emilia emprendió en el Norte de Mozambique una colaboración intensa para el desarrollo y la gobernabilidad territorial de las así llamadas “zonas liberadas” por el Frelimo. Ya desde aquellos años muchas autonomías locales italianas promovieron y sustentaron pecuniariamente acciones de las ONG del propio territorio. Después de la aprobación en 1987 de la actual Ley nacional sobre la cooperación al desarrollo,¹ casi todas las Regiones deliberaron una Ley regional sobre la cooperación internacional.

¹ Tal Ley parece hoy anticuada y desde 1996 el Parlamento italiano está tratando de reformarla, pero desafortunadamente eso no ha sido todavía posible.

Sin embargo en Italia la cooperación descentralizada tuvo que esperar a la última década del siglo pasado para convertirse en un fenómeno consolidado. Los elementos desencadenantes de este fenómeno masivo fueron las guerras en los Balcanes: antes el conflicto entre serbios y croatas, luego la guerra de Bosnia entre serbios, croatas y musulmanes, luego el éxodo en masa de Albania después de la caída del régimen de Enver Hoxa, por fin la guerra internacional contra Serbia por Kosovo y la asistencia a los refugiados kosovares en Albania. Los desastres humanos, sociales y económicos provocados por estos acontecimientos cerca de las fronteras italianas indujeron a muchos Municipios, Provincias y Regiones a promover intervenciones de emergencia, solidaridad, reconstrucción y cooperación en aquella área.

En estas formas iniciales la cooperación descentralizada italiana no tuvo todavía las características descritas en el párrafo anterior; sin embargo se desarrolló progresivamente hasta absorber todas las actuales valencias de las relaciones internacionales de las autonomías locales.

Este origen histórico, la disponibilidad de consistentes financiaciones de la Unión Europea y de una Ley nacional específica,² las necesidades de asegurar armonización en los confines, de hacer gobernables los flujos inmigratorios y de intervenir en las áreas transfronterizas marítimas y terrestres hacen que hoy todavía el área de los Balcanes sea prioritaria para la cooperación descentralizada italiana y que allí se concentre gran parte de las acciones.

Sucesivamente se afirmó una segunda prioridad en la Cuenca del Mediterráneo

(Norte de África y Mediano Oriente) por motivos análogos: disponibilidad de financiaciones comunitarias y nacionales adicionales a aquellas de las autonomías locales, contención de la inestabilidad y conflictividad en el área (sobre todo en Líbano y Palestina), incremento de la inmigración, armonización a los confines, proximidad geográfica y de las relaciones económicas y de transportes.

En los últimos tres años, como veremos más adelante, creció fuertemente el interés de las Regiones italianas hacia América Latina y Caribe. Los motivos son muchos: presencia en aquellos Países de consistentes comunidades de origen italiano; estructuras políticas, administrativas, económicas, sociales y culturales parecidas y complementarias; papel prioritario de las PYMEs y sus cluster en la economía; presencia de interlocutores institucionales creíbles y confiables para realizar los partenariados para el co-desarrollo entre territorios sobre los que está basada la cooperación descentralizada (CD).

Balcanes, Cuenca mediterránea, América Latina: son áreas prioritarias constituidas por países en desarrollo intermedio, faltando aquellas zonas más pobres, en contraste con los “Objetivos del Milenio” que son dirigidos principalmente a la lucha contra la pobreza. Podría parecer que la CD italiana, nacida sobre un empujón de solidaridad, ha abandonado esta prioridad ética. En realidad no es así. Ante todo, la renta por capita relativamente elevada en las áreas prioritarias es el resultado de una operación aritmética que ignora la gran diferencia entre ricos y pobres y la existencia en aquellos países de enormes bolsas de pobreza y exclusión social. En segundo lugar los partenariados para el co-desarrollo no pueden ser activados en relación directa con las poblaciones locales, necesitando interlocutores

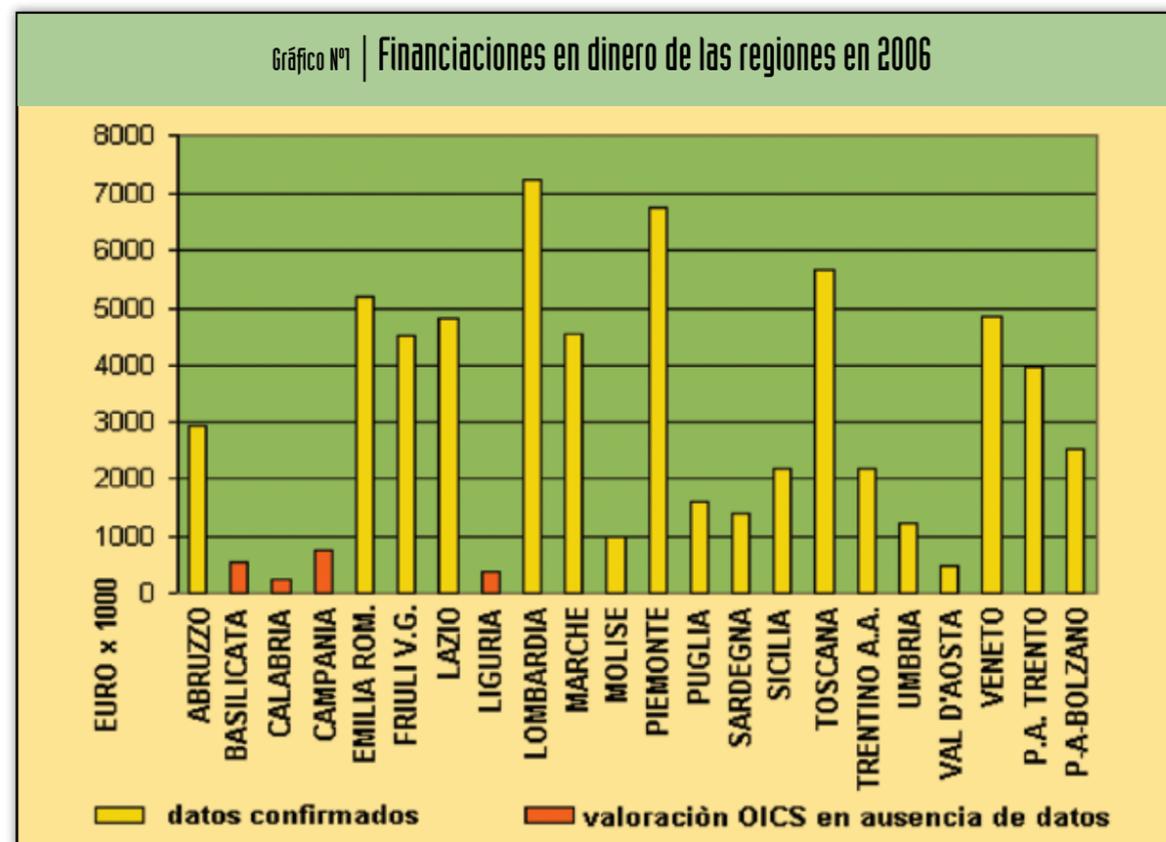
² Ley del 21 de marzo de 2001, n. 84, “Disposiciones por la participación italiana a la estabilización, a la reconstrucción y al desarrollo de los Países del área balcánica”.

institucionales, creíbles, democráticamente designados y representativos de los intereses de las poblaciones administradas, relativamente localizables en las áreas prioritarias y mucho más difícilmente en los Países más pobres. En tercer lugar muchas intervenciones de CD también se desarrollan en África y en otras áreas de mayor pobreza. Puesto que sólo las ONG pueden obrar directamente a favor de las poblaciones, con el agrado de las instituciones locales pero no necesariamente con su participación activa, los recursos financieros que cada Región dedica a la cooperación internacional son repartidos en dos partes: una para financiar los partenariados territoriales de que hemos hablado hasta ahora y la otra para contribuir a las iniciativas propuestas por las ONG de su territorio.

4. Volumen financiero de la cooperación descentralizada

El aporte financiero de las autonomías locales a la cooperación internacional está en continuo aumento.

Considerando solamente los balances de las Regiones y las Provincias autónomas se evidencia un aporte en dinero de casi 70 millones de euros al año, como se ve en el gráfico de 2006. En este importe han sido consideradas tanto las financiaciones por las iniciativas de cooperación aprobadas y gobernadas directamente desde el sistema de las regiones, como las contribuciones concedidas a los proyectos de las ONG de su territorio, como la parte de



financiación regional por iniciativas juntas y co-financiadas con el Gobierno nacional, con la Comisión Europea o con Organizaciones Internacionales. Las financiaciones dirigidas a las comunidades de origen italiano en el extranjero y aquellas relacionadas con la internacionalización no han sido consideradas.

No contamos con datos sobre la aportación total en dinero de los Entes locales (provincias y municipios), pero es razonable estimar que sea la quinta parte de lo que aportan las Regiones.

A la financiación en dinero de las autonomías locales es necesario añadir una ulterior aportación más o menos equivalente en “especies” (equipos, servicios y personal). En esta valoración también hemos considerado el valor de mercado aproximado de los materiales usados (aparatos sanitarios y hospitalarios, medios de transporte, etcétera) donados por las autonomías locales después de haber pagado los gastos del restablecimiento, traslado y activación *in situ*.

5. Encaje institucional y relaciones con la cooperación estatal y comunitaria

Como hemos señalado, el encaje institucional de la CD todavía está sometido a interpretaciones controvertidas, a pesar de la reforma de la Constitución y las aperturas ofrecidas por la Ley n. 131/03. La Constitución italiana establece que la política exterior es una de las 17 materias de competencia exclusiva del Estado central, y la Ley nacional sobre la cooperación internacional, que el Parlamento no ha logrado

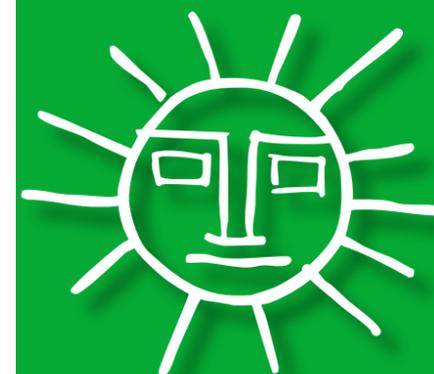
todavía reformar, declara que “la cooperación al desarrollo es parte integrante de la política exterior de Italia”. Sobre esta base el Tribunal Constitucional ha parado algunas leyes regionales sobre la cooperación internacional y la Cancillería italiana frecuentemente interpreta de modo restrictivo los poderes concedidos a las Regiones del art. 6 de la Ley n. 131/03, limitándolos a la internacjonalización económica o a la ejecución de iniciativas decididas por el Gobierno central. Por el contrario, el sistema de las Regiones cree que la política de cooperación internacional es “parte integrante” no de la política exterior sino de las relaciones externas del País, que constituyen un conjunto articulado sobre más pilares: la política exterior, la política de seguridad, la política económica exterior y la misma política de cooperación internacional. Las dos primeras son de competencia exclusiva del Estado, las dos últimas solicitan la acción coral de todo el sistema-país y por tanto son también “materias de legislación compartidas”.

A partir del 1989 casi todas las Regiones italianas y las Provincias autónomas de Trento y Bolzano han aprobado una o más leyes regionales sobre la cooperación,³ y han instituido una estructura interna, gobernada por el Presidente de la Junta o por un “Assessore” delegado.⁴

También dentro del Ministerio de los Asuntos Exteriores italiano ha sido constituido un departamento para las relaciones con las Regiones y los entes locales y una oficina para la cooperación descentralizada dentro del departamento gubernativo para

³ Aquí hacemos referencia sólo a las legitimadas por el Tribunal Constitucional. Todas las leyes regionales sobre la cooperación descentralizada y las referencias de las estructuras regionales que gobiernan la materia pueden ser consultados en el sitio web www.oics.it

⁴ En los gobiernos de las autonomías locales italianas son denominados “Assessorato” y “Assessore” respectivamente los ministerios regionales, provinciales o municipales y los relativos ministros.



la cooperación internacional. Cada vez más frecuentemente el Ministerio de los Asuntos Exteriores aprueba programas de cooperación internacional propuestos por las Regiones y financiados conjuntamente por ambas partes, o invita a las Regiones a participar operativamente y contribuir pecuniariamente con programas gubernativos de cooperación.

Por fin el Gobierno italiano ha autorizado un consorcio de cuatro regiones (Umbria, Toscana, Marche y Emilia Romagna) para representar oficialmente a Italia en la estipulación de un acuerdo de cooperación descentralizada con el Gobierno federal brasileño y recientemente ha firmado con Brasil un protocolo adicional al acuerdo de cooperación entre los dos gobiernos expresamente dedicado a la cooperación descentralizada, en el que, además, “las Partes reconocen a los correspondientes gobiernos locales y regionales la facultad de estipular formas de acuerdo con entidades homólogas relacionadas a actividad de cooperación” y “conciernen en el instituir un Comité mixto, constituido por los Gobiernos Nacionales y las entidades locales y regionales de los dos países, que se reunirá anualmente.”

En los trabajos parlamentarios por la reforma de la Ley nacional, ya en 1999 el Senado aprobó un texto que legitimaba plenamente la cooperación descentralizada,⁵ y ésta es todavía la posición predominante en el Parlamento.⁶

⁵ | Para promulgar una Ley nacional el mismo texto tiene que ser aprobado sucesivamente y durante la misma legislatura sea por el Senado de la República, sea por la Cámara de los Diputados. Desafortunadamente en la legislatura 1996-2001 la Ley de reforma sólo fue aprobada por el Senado.

⁶ | Transcribimos parte del texto aprobado: “Las regiones, las provincias autónomas, las provincias y los municipios (...) pueden (...) autónomamente promover iniciativas de cooperación al desarrollo, de solidaridad internacional y de intercambio a nivel descentralizado con administraciones centrales o periféricas, entes locales y otros sujetos públicos y privados, representantes de intereses colectivos, de los Países partners”

⁷ | Justo para evitar malentendidos en Italia normalmente adoptamos la expresión “cooperación descentrada” en vez de “descentralizada”.

En conclusión, las relaciones entre la cooperación descentralizada italiana y aquella gubernativa se desarrollan en ausencia de normativas claras y por lo tanto manifiestan aspectos de esquizofrenia: en un cuadro generalmente positivo, subsidiario y de recíproca colaboración muchas veces irrumpen los impulsos conservadores del viejo espíritu centralista.

Las relaciones con la cooperación de la Comisión Europea son bien conocidas, en tanto son obviamente iguales tanto para Italia como para el resto de estados miembros. Sin embargo, en el caso italiano, la participación de la cooperación descentralizada en programas comunitarios dirigidos al área de América Latina y Caribe todavía es modesta, mientras es fuerte en los que están dirigidos a los países de la Cuenca Mediterránea, sobre todo en el ámbito de los nuevos programas comunitarios de pre-adhesión (IPA) y de cercanía (ENPI).

También existe una línea comunitaria expresamente dedicada a la cooperación descentralizada, que incluye cualquier forma de cooperación al desarrollo efectuada por entes diferentes de los gobiernos nacionales o de las instituciones internacionales y comunitarias: ONG del Norte y del Sur, asociaciones y otros actores.⁷ Con el propósito de evitar malentendidos y “competencia desleal” con las ONG, las Regiones no utilizan esta línea así como los Entes locales recurren muy raramente a ella.

6. Instrumentos de programa, planeación, ejecución y evaluación

Dijimos que en la cooperación descentralizada coexisten y se mezclan componentes importantes de cooperación al desarrollo junto con componentes de internacionalización territorial, valorización y buen gobierno local de los flujos de inmigración con sostén y apoyo de las comunidades de origen italiano en el extranjero.

A nivel nacional, cada uno de estos componentes está gobernado por un ministerio diferente que dispone de instrumentos consolidados y metodologías de programación, planeamiento, ejecución y evaluación. Esto, en cambio, no existe todavía en los partenariados territoriales de la cooperación descentralizada, que está basada sobre un enfoque “por procesos” y no “por proyectos”.

Por ello, en todas las iniciativas conjuntas entre la cooperación descentralizada y aquellas gubernativa, comunitaria o de las Agencias de las Naciones Unidas se tiene que utilizar de modo forzado e impropio la “caja de herramientas” del proyecto. Por ello las Regiones italianas están desarrollando, con la colaboración científica del CeSPI, una profunda evaluación *in itinere* y *ex post* de muchas de sus iniciativas en curso, con el objetivo de desarrollar una propia “caja de herramientas” específica para la cooperación descentralizada,

⁸ | Citamos del estudio Izzo-Stocchiero: “En febrero del año 2002, la cooperación italiana aprobó dos importantes iniciativas de crédito de ayuda: la primera, de apoyo a las pequeñas y medianas empresas en proyectos con un fuerte impacto en el campo ocupacional. Esta cuenta con un volumen de financiamiento igual a 75 millones de euros; mientras la segunda, de apoyo al sistema sanitario público, cuenta con 25 millones de euros.”

⁹ | Citamos del estudio Izzo-Stocchiero: “Se cancelaron alrededor de 74,3 millones de euros en créditos de ayuda a Bolivia. Además de esto, el Gobierno italiano ha reconvertido parcialmente la deuda concesional del Perú (127 millones de dólares en cinco años) basándose en un acuerdo bilateral entre los dos países, que establece el financiamiento de proyectos de lucha contra la pobreza (determinados con la participación de la sociedad civil), de programas nacionales de relanzamiento de la economía y de expansión de cultivos alternativos de la coca en el país andino. También en Ecuador el gobierno italiano ha dispuesto la reconversión de la deuda que deriva de los anteriores créditos de ayuda, transformándola en programas de reducción de la pobreza elaborados con una fuerte participación de la sociedad civil”.

con el fin de utilizarla y también de proponerla tanto a nivel nacional como internacional.

7. Cooperación descentralizada en América Latina y el Caribe

Las principales informaciones sobre el empeño de la cooperación descentralizada italiana hacia América Latina y Caribe están bien descritas en el estudio de Izzo y Stocchiero mencionado inicialmente y ya publicado en el *Anuario* 2006 del Observatorio, que invitamos de nuevo a releer.

En los años 1990-2005 América Latina ha sido el “Continente olvidado” por la cooperación estatal italiana, que se ha limitado sustancialmente a financiar con pocos recursos los proyectos de las ONG italianas en las realidades de mayor malestar del área, a sustentar algunas intervenciones a favor de la Argentina después de la grave crisis económica del 2001-2002,⁸ y a conceder a algunos países (Perú y Ecuador) la conversión de la deuda en proyectos de desarrollo.⁹

El nuevo Gobierno italiano iniciado en abril de 2006 ha volcado esta situación, dando un nuevo impulso a la cooperación con América Latina y Caribe, sobre todo en el plano de la cooperación económica. Este mayor interés indudablemente se debe también a los efectos de la reforma de la Constitución, que instituye una Circunscripción Exterior

para la elección de las Cámaras, a favor de los ciudadanos italianos residentes en territorio extranjero.¹⁰

En octubre del 2007 el Gobierno ha celebrado una importante Conferencia Italia-América Latina, en la que han participado casi todos los Gobiernos del área. Muchos de ellos han estipulado o renovado acuerdos bilaterales de cooperación con Italia. El evento ha sido vertebrado en 11 conferencias temáticas preparatorias,¹¹ organizadas en su mayoría por Regiones italianas.

En el vacío dejado hasta ayer por el Gobierno, y hoy todavía más con los renovados impulsos gubernativos, las regiones y los entes locales italianos han aumentado fuertemente su atención hacia América Latina y Caribe. En consecuencia esta área geográfica pasa a ser la segunda gran prioridad de la cooperación descentralizada italiana después de la Cuenca Mediterránea-Balcánica.

En consecuencia casi todas las regiones y muchos entes locales han activado acuerdos de colaboración con entes homólogos latinoamericanos.

El programa “100 ciudades para 100 proyectos Italia-Brasil”, descrito en el estudio de Izzo

y Stocchiero y articulado en cinco mesas temáticas,¹² se extendió con la adhesión de numerosas otras ciudades y provincias y de algunas regiones (Liguria, Lazio, Abruzzo y Piemonte).

Al otro programa italo-brasileño descrito en aquel estudio, el acuerdo de colaboración entre cuatro regiones italianas en Brasil,¹³ se acercaron otras regiones (Liguria, Friuli Venezia Giulia e Piemonte). En el último año aumentaron en número y consistencia las iniciativas que componen este programa y también fueron propuestas iniciativas de cooperación triangular entre Italia, Brasil y Países africanos de lengua portuguesa.

Junto a Brasil, el país latinoamericano con mayor presencia de la cooperación descentralizada italiana es Argentina, donde muchas regiones y entes locales italianos pusieron en marcha partenariados con Provincias y Municipios en todo el país. No al azar la participación italiana fue predominante en los dos Encuentros (septiembre de 2005 y julio de 2007) realizados en Buenos Aires por la cancillería argentina entre sus provincias y entes homólogos europeos y latinoamericanos y también estos eventos incrementaron la cooperación descentralizada italo-argentina. En 2008 se iniciará un programa conjunto entre los dos Gobiernos, Italia y Argentina, cuatro Provincias argentinas (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza)

y once Regiones italianas,¹⁴ denominado “FOSEL” y centrado en el desarrollo socio-económico local y a la formación profesional de las PYMEs y sus *cluster*.

En su estudio Izzo y Stocchiero también se refieren a una iniciativa de cooperación transfronteriza y de redes interregionales para el desarrollo territorial y la integración suramericana. Hoy esta iniciativa se ha convertido en un programa, denominado “fronteras abiertas” y está focalizado en ocho áreas transfronterizas,¹⁵ donde las regiones y las administraciones locales italianas se han empeñado en poner a disposición de las contrapartes suramericanas la experiencia de cooperación transfronteriza e interregional que poseen (sobre todo por el rol que han tenido en la definición de la política de integración de la Unión Europea en su interior, en la realización de los corredores pan-europeos y con los países vecinos de África del Norte, Medio Oriente y los Balcanes) sobre algunas de las temáticas consideradas prioritarias para todos los gobiernos latinoamericanos, como son la cooperación transfronteriza e inter-regional, los corredores bi-oceánicos, el desarrollo local, la integración económica, el comercio exterior, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, la innovación y el desarrollo tecnológico. Muchas regiones ya se han comprometido en este programa: Lombardía en Centroamérica, Piemonte y Toscana en el área Ecuador-Perú, Toscana, Basilicata y la Provincia autónoma de Bolzano en el

área Chile-Perú-Bolivia, Friuli Venezia Giulia en la Mesopotamia suramericana, por fin la Umbria en la Amazonia meridional.

Muchas autonomías locales italianas han participado en los programas de la Comisión Europea hacia América Latina, sobre todo Eurososocial y URB-AL. Esta participación ha sido útil pero excesivamente fragmentada y desprovista de un enlace eficaz entre los sujetos europeos participantes en las muchas iniciativas y entre éstos y las estrategias de los correspondientes gobiernos. Las regiones y los entes locales italianos han iniciado una reflexión sobre esta falta y han propuesto una acción estratégica común a la Comisión y a los otros sujetos europeos y latinoamericanos con ocasión de la Conferencia sobre URB-AL organizada en julio de 2007 en Rosario (Argentina).

8. Conclusiones

Al término del estudio sobre Italia del anterior *Anuario*, Marina Izzo y Andrea Stocchiero presentaron en un panel lo que consideraban como “desafíos para la cooperación descentralizada italiana”. Tales desafíos han sido recogidos por las autonomías locales aún antes de aquella publicación, y con respecto a algunos de ellos ya se registran significativos éxitos.

Gracias a la mayor apertura del Ministerio de Asuntos Exteriores, el sistema de las autonomías locales ha empezado a colocar sus acciones en programas geográficos y temáti-

¹⁰ | La normativa más arriba citada tiene fuertes repercusiones en América Latina, ya que en esta área geográfica viven las comunidades de origen italiano más numerosas. En las elecciones de abril de 2006 el voto de los ciudadanos italianos residentes en territorio extranjero ha sido determinante para que la misma coalición tuviera la mayoría en ambas las Cámaras del Parlamento; sin tal voto cada Cámara habría tenido una mayoría diferente.

¹¹ | Todas las Conferencias preliminares fueron a nivel nacional, con la participación de algunos exponentes de los gobiernos latino-americanos y de las autonomías locales italianas. Cinco fueron organizadas a nivel central en Roma (Conservación del patrimonio cultural; Cooperación transfronteriza; Redes infraestructurales; Trabajo, sindicatos y solidaridad; Información) y seis fueron organizadas por Regiones en sus capitales (Cooperación entre Italia y México - Milán, Lombardía; Comunidades italianas en América Latina - Génova, Liguria; Desarrollo y partenariado, papel de las Regiones - Milán, Lombardía; Cooperación descentralizada en el relance de las relaciones entre Italia y América Latina - Perugia, Umbria; Alta formación y cooperación universitaria - Turín, Pie-monte; Ciencia y tecnología - Trieste, Friuli Venezia Giulia).

¹² | Infancia y juventud, derechos de las mujeres, gestión de los recursos hídricos y de los desechos, políticas habitacionales y movilidad urbana.

¹³ | El programa se funda en los siguientes ejes: desarrollo económico (cuyo líder es la Región Umbria), políticas sociales (cuyo líder es la Región Marche), cultura (cuyo líder es la Región Toscana), cooperativismo (cuyo líder es la Región Emilia-Romagna).

¹⁴ | A diferencia del caso brasileño, en Argentina la organización de las regiones italianas será no temática sino geográfica: la región Friuli Venezia Giulia será coordinadora entre todas las otras regiones, la Emilia Romagna coordinará los partenariados en la Provincia de Buenos Aires, Piemonte aquellos en la Provincia de Córdoba, Marche en Santa Fe y Toscana en Mendoza.

¹⁵ | Los ocho áreas transfronterizas son: 1. Ecuador Sur - Perú Noroeste; 2. Aymara sin fronteras: Perú Sur - Chile Norte - Bolivia Oeste; 3. Argentina Noroeste - Paraguay Suroeste - Bolivia Sur; 4. Parte amazónica de: Brasil, Colombia, Perú, Bolivia, Venezuela, Suriname, Guyana y Guyana Francesa; 5. Mesopotamia suramericana: Argentina Este - Brasil Sur - Uruguay; 6. Brasil Suroeste - Paraguay Nordeste - Bolivia Sureste; 7. Mesoamérica: México (Chiapas) - Guatemala - El Salvador - Honduras; 8. Haití - Rep. Dominicana.



cos, planificados dentro de un marco político y estratégico de concierto con el gobierno nacional, sea hacia la Cuenca Mediterránea-Balcánica, o sea en particular hacia América Latina.

Muchas acciones de cooperación descentralizada ven el empeño de una sola región, provincia o municipalidad de cada parte, y eso es positivo porque multiplica las intervenciones y las mantiene ancladas a las “afinidades electivas” entre los dos territorios. Pero desde hace tiempo existen coordinaciones de las regiones italianas entre ellas, de los entes locales entre ellos, entre cada región y los entes locales de su territorio y entre estas coordinaciones y homólogas asociaciones de gobiernos intermedios de los Países socios. Todo eso se está revelando como exitoso para superar la fragmentación de los proyectos.

Sin embargo, a pesar de las recientes mejoras, todavía queda pendiente reforzar la coordinación entre el sistema de las autonomías locales y el Gobierno nacional. Con este objetivo, y también para favorecer una interpretación clara sobre el encaje institucional de la co-

operación descentralizada, las regiones italianas han acordado con el Gobierno la propuesta de reforma legislativa presentada al Parlamento y están interviniendo en el mismo para acelerar dicha reforma.

Las propuestas de las autonomías locales italianas a la Comisión Europea sobre el nuevo programa URB-AL confirman el esfuerzo de superar la fragmentación en centenares de proyectos de muchos municipios, provincias y regiones para llegar a acciones coherentes en un cuadro político y estratégico común.

Además, lo que hemos dicho en el párrafo anterior demuestra cómo cada vez más las autonomías locales están promoviendo amplios programas marco basados sobre la complementariedad y división del trabajo entre los diversos sujetos implicados.

Señalamos por fin las acciones de las regiones para construir instrumentos específicos de planificación y monitorización de la cooperación descentralizada y mejorar la calidad de los partenariados territoriales a través de análisis y evaluaciones de los programas ya realizados.

