

Identidades más allá de las fronteras. Las políticas de cooperación descentralizada en el País Vasco y la Regione Toscana, como instrumentos de construcción del espacio regional hacia dentro y hacia fuera.

Carlos Hernández Ferreiro (IUE).

Resumen:

En esta comunicación se analiza la relación de la proyección exterior de los mesogobiernos con los procesos de construcción de los mismos como espacio político. La hipótesis de partida es que las regiones a través de la proyección exterior responden a las necesidades funcionales derivadas de los cambios en la estructura de autoridad, estableciendo un nuevo marco a través del cuál interpretar la región como un espacio político.

Palabras clave: proyección exterior de los mesogobiernos, cooperación descentralizada, modelos de representación, construcción del espacio regional

I. Introducción

En esta comunicación se analiza la relación entre la proyección exterior de los mesogobiernos y los procesos de construcción regional. El argumento que se presenta es el siguiente: Los mesogobiernos han encontrado en la acción exterior un medio para contrarrestar los efectos que la globalización económica y la integración europea tienen sobre la estructura de autoridad y sobre los modos de definición de la región como un espacio político.

En esta comunicación nos centramos en el análisis de las políticas de cooperación descentralizada de dos regiones europeas, la Toscana y el País Vasco, y más en concreto en el análisis de los modelos de representación del espacio regional que se construyen dentro de ésta política concreta.

La estructura de esta comunicación es la siguiente. En primer lugar analizamos los debates que han tenido lugar en la literatura sobre la proyección exterior de los mesogobiernos. Como veremos más adelante el debate gozó de un momento álgido entre finales de los ochenta y principios de los noventa. Es en estos años cuando surgen los dos modelos canónicos para entender la proyección internacional de los mesogobiernos. Estos son, el modelo de la paradiplomacia y el modelo de la localización de la política internacional. Los términos del debate se han redefinido en tiempos más recientes a través de modelos que, distinguiendo entre la estructura de oportunidad y las motivaciones que empujan a los mesogobiernos hacia el ámbito internacional, permiten una mejor adecuación de las necesidades funcionales y los procesos a través de los cuáles los actores movilizan estas necesidades en el espacio político.

En segundo lugar, presentamos las políticas de cooperación descentralizada en el País Vasco y la Regione Toscana. En ambos casos los procesos de constitución e institucionalización de estas políticas son procesos complejos en los que una serie de actores institucionales y no-institucionales participan.

Finalmente, presentamos los modelos de representación que las autoridades regionales han construido alrededor de la cooperación descentralizada al desarrollo. En estos modelos se observa la conjunción de elementos de una agenda internacional estructurada alrededor de una serie de presiones funcionales, como puede ser la internacionalización de la economía o la participación en el marco decisional europeo, con una serie de marcadores identitarios que circunscriben estas necesidades dentro de un proceso más amplio de construcción de la región como espacio político.

II. La proyección exterior de las regiones: Entre las necesidades funcionales y las representaciones

El estudio de la proyección exterior de las regiones y otros entes subestatales ha sido un proficuo campo de investigación en las ciencias sociales desde los años setenta. Inicialmente ligada al desarrollo de la agenda de *transnational politics*, a partir de mediados de los ochenta, este campo de estudio cobró identidad propia, alejándose paulatinamente del ámbito de la Teoría de las Relaciones Internacionales, para ubicarse dentro de lo que se ha venido a llamar Estudios Regionales (*Regional Studies*).

Desde este momento una parte muy importante de la agenda de investigación se ha dedicado a individuar las condiciones en las que los entes subestatales desarrollan su actividad exterior. Dos modelos merecen ser destacados: el modelo de la Paradiplomacia y el modelo de la localización de la política internacional.

Sin embargo, en los últimos años algunos autores han retomado el análisis de la proyección internacional de los mesogobiernos, poniendo de manifiesto que si bien es importante atender a las condiciones funcionales bajo las cuáles las actividades de proyección exterior de los gobiernos regionales y locales tiene lugar, lo es en igual manera analizar las motivaciones que desde el punto de vista de los entes subestatales empujan a regiones y entes locales a actuar en la esfera internacional. Este giro reflectivista ha abierto la posibilidad para un mejor entendimiento de la proyección exterior de los mesogobiernos ya que nos permite analizar el impacto que tienen los modelos de representación a través de los cuáles los agentes integran la proyección exterior de los mesogobiernos dentro del espacio político regional. Las próximas secciones tratan de presentar sucintamente estas cuestiones.

a. Paradiplomacia y el modelo de la localización de la política internacional: La acción exterior de los mesogobiernos como una necesidad funcional.

Si bien durante los años setenta la teoría de las relaciones transnacionales y los modelos de interdependencia compleja habían enmarcado las relaciones exteriores de las regiones dentro de un cambio generalizado del modo de concebir la acción dentro de la arena internacional, la teoría de la Paradiplomacia, que emerge en los últimos años ochenta y los años noventa, intentó vincular la acción exterior de las regiones, más allá de las nuevas condiciones de la política internacional, a una serie de factores domésticos.

En palabras de Daniel Latouche, '*foreign initiatives of subnational actors should be considered less a result than an illustration of a new interdependent international context.. [...] Quebec's attempts at becoming an international actor are related to the on-going process of nation- and state-building which has characterized this province ever since the Quiet Revolution. [...] to understand Quebec foreign policy, we must take into account not only the internal articulation of its own state-building process (and the specific configuration of forces which gives it life) but also its position within the overall Canadian statist space*' (Latouche: 1988, 33).

La agenda de la teoría de la Paradiplomacia se embarcó en la empresa de individuar que factores impulsaban a las regiones a desarrollar su acción exterior. Sin embargo, la escuela de la Paradiplomacia no ha conseguido ofrecer una taxonomía clara de los factores que explican las condiciones bajo las cuales las regiones y otros entes subestatales desarrollan una política exterior.

Uno de los ejemplos más elocuentes es el trabajo de Panayotis Soldatos y Hans J. Michelmann quienes en 1990 intentaron delimitar los factores que explican las actividades exteriores de los mesogobiernos distinguiendo tres categorías fundamentales: las causas domésticas que operan al nivel de la unidad de análisis (sean estas regiones o otros niveles subestatales); las causas domésticas que operan al nivel estatal; finalmente una serie de causas externas (Michelmann y Soldatos: 1990, 41-45).

El problema de esta taxonomía era que los factores enumerados bajo cada una de estas etiquetas, presentaban un importante grado de correlación entre ellos, y por tanto era más que discutible hasta que punto podían ser tratados como variables independientes. Los autores aún reconociendo este hecho, sin embargo no exploraron las posibilidades que ofrecía la correlación entre variables de los distintos grupos identificados más arriba para determinar una taxonomía de procesos causales, dejando por tanto incompleta la tarea de individuar los determinantes de la acción exterior de los mesogobiernos.

En 1993 Brian Hocking publicó su libro *Localizing foreign policy: Non-Central- Governments and Multilayered Diplomacy*. Su propuesta de análisis difería radicalmente de las que hasta ese momento habían

sido los postulados dominantes de la escuela de la Paradiplomacia. El profesor Hocking, más allá de las condiciones domésticas que explicaban la participación de entes subestatales en la esfera internacional, identificaba los cambios provocados por la globalización como el motor que impulsaba a estos entes a desarrollar una acción exterior.

Según el profesor Hocking, *'non central governments are located in a complex diplomatic milieu which does not recognise the exclusive territories of the domestic and the international but blends both together in various ways [...] international diplomacy is regarded not as a segmented process presided over by undisputed gatekeepers but as a web of interactions with a changing cast of players which will interact in different ways depending on the issue, their interests and capacity to operate in a multilevel political environment'* (Hocking: 1993, 36).

Así pues, la internacionalización de los entes subestatales no responde tanto a presiones funcionales desde el interior sino a las nuevas condiciones que la globalización ha impuesto al funcionamiento de la política. Más aún, las actividades exteriores de los entes subestatales no deben ser interpretadas como una anomalía sino como una consecuencia natural de los propios cambios que ha experimentado el sistema internacional.

Usando como punto de partida los modelos de *Double-edged diplomacy* desarrollados por Evans et. al. (Evans Jacobson y Putnam: 1993), la agenda de la localización de la política internacional devolvía el estudio de las actividades exteriores de los entes subestatales al reino de la Teoría de las Relaciones Internacionales y más en concreto al análisis de los cambios provocados por la globalización en la política internacional.

Sin embargo, como sostiene Ngaire Woods el impacto de la globalización no es homogéneo, varía en función de los tipos estructuras institucionales domésticas (Woods: 2000, 12). La globalización y los cambios en el sistema internacional actúan como condiciones de contorno, como límites que sin duda influyen las decisiones de los agentes, pero que no las determinan en manera absoluta. Así pues el modelo de la localización de la política internacional presentaba una imagen reduccionista de las condiciones bajo las cuáles los mesogobiernos desarrollan su política exterior.

Más aún, si bien los enfoques analizados anteriormente difieren en el tipo de factores explicativos que utilizan y en el modo de privilegiar la importancia de unos factores frente a otros, sí que es cierto que ambas escuelas comparten una preocupación por individuar las condiciones estructurales, y las necesidades funcionales derivadas, en las que la proyección exterior de los mesogobiernos tiene lugar.

Así pues, a pesar de las importantes contribuciones realizadas, ambas escuelas han ofrecido una imagen altamente determinista de los procesos por los cuales las regiones se involucran en acción exterior. Específicamente, tanto la escuela de la Paradiplomacia como la escuela de la localización de las relaciones internacionales, no han atendido a los procesos por los cuáles cambios estructurales, y las presiones funcionales derivadas de cambios en la estructura de autoridad, son movilizados en el espacio político subestatal, que tienen una importancia capital en el modo en el que las regiones estructuran su acción exterior.

En tiempos más recientes algunos autores han retomado esta cuestión tratando de ofrecer un marco teórico que superara sea la visión reduccionista de los modelos que abogan por el impacto de la globalización como factor determinante, como los problemas teóricos y metodológicos ofrecidos por los modelos de la escuela de la Paradiplomacia.

b. Más allá de las necesidades funcionales: Estructura de oportunidad, motivaciones y los modos de representación de la proyección exterior de los mesogobiernos

Michael Keating y John Kincaid, han tratado de retomar el debate sobre la acción exterior de los actores subestatales distinguiendo entre la estructura de oportunidad, los motivos y las estrategias de los agentes (Keating: 1999, 2-15 y Kincaid: 2004, 74-83).

La distinción ofrecida por estos autores permite sin duda analizar mejor el fenómeno de la acción exterior de los meso-gobiernos ya que permite distinguir entre aquellos factores que explican el origen de la acción exterior de los mesogobiernos como práctica política generalizada, esto es, las presiones funcionales derivadas de la globalización económica y de los cambios en la estructura de autoridad de las sociedades contemporáneas, de aquellos que explican las actividades de una región particular, en otras palabras aquellos

factores que explican desde el punto de vista de las regiones las actividades de proyección exterior que desarrollan.

En referencia a este último tipo de factores Michael Keating los explica sucintamente en los siguientes términos: *'Economically regions seek investment, markets for their products and technology for modernization [...] Regions with their own language or culture also seek resources and support in the international arena [...] Finally, regions have a variety of political reasons for entering in the international arena. For example those with nationalist aspirations seek recognition and legitimacy as something more than mere regions [...] External projection may also serve by a reverse effect to help nation-building "at home" or for internal region-building'* (Keating: 1999, 3).

La naturaleza de la proyección exterior de los mesogobiernos está determinada, en una importante medida, por los modos en los que las autoridades subestatales son capaces de movilizar una serie de elementos de la agenda política regional. Por ejemplo, al importancia que ha cobrado en tiempos recientes la búsqueda de mercados y de inversiones es una consecuencia de las nuevas condiciones en las que opera la economía globalizada. Sin embargo, es el modo en el que se articula la agenda política del desarrollo económico regional y la constelación de actores que participa en ella, la que va a favorecer un tipo de respuesta u otro frente a los desafíos planteados por la paulatina disminución del papel de los estados como entidad mediadora entre los territorios y el mercado.

Esto es, la respuesta de los entes regionales a los desafíos planteados por la internacionalización creciente de los intercambios políticos, sociales y económicos es una función no sólo de la naturaleza de dichos cambios estructurales, sino de elementos de la política doméstica que determinan como los actores representan estos cambios y actúan en consecuencia.

Las regiones son un espacio constituido por multitud de nociones espaciales diferentes. Las regiones son espacios económicos; más aún las regiones son espacios político-institucionales; las regiones son espacios culturales; etc (Keating: 1998, 11-12). Éstas nociones espaciales pueden coincidir más o menos dentro de los límites administrativamente establecidos de la región, dando lugar a un espacio regional más o menos integrado económica, política y culturalmente³⁴.

Los agentes políticos a través de la movilización política pueden alterar los límites y el modo de integración de las diferentes nociones de espacio constituyendo un nuevo espacio regional o simplemente redefiniendo las fronteras de la región como espacio de intercambios económicos; como espacio institucional o como espacio cultural (Keating et al.: 2003, 29-30).

Dentro de este continuo proceso de constitución y cambio, es muy importante analizar los modos en los que los agentes representan el espacio regional, sus límites y las posibilidades para alterar las fronteras de lo político. Estas representaciones forman parte fundamental del juego político.

En la dimensión política que estamos analizando, la proyección exterior de las regiones, estas representaciones determinan, por un lado la posición de la región en el espacio político internacional y la relevancia que cada una de las iniciativas de proyección exterior tiene en la afirmación de la dimensión exterior de la región.

Por otro lado, se atribuye a la región como espacio político una serie de características que fundamentan la acción exterior de las regiones creando un modelo de representación que parte de las características esenciales de la región para fundamentar acciones concretas en la esfera internacional, un modelo de representación que

³⁴ Streeck y Schmitter han definido la region como *'a territorial society without control of its borders'* (Streeck y Schmitter: 1992, 153). Efectivamente la definición del límite administrativo de una región es el resultado de un complejo proceso político en el cual no sólo los agentes que operan al nivel subestatal tienen un input importante. En muchos casos el proceso de definición de los límites administrativos de una región se ve afectado por importantes presiones funcionales, como la necesidad de estructurar el mercado interior o responder a las necesidades derivadas del desarrollo de la economía nacional. En otros casos consideraciones de tipo político aconsejan fragmentar el territorio de manera que se puedan asegurar la construcción de mayorías políticas a distintos niveles o más aún limitar la influencia de movimientos nacionalistas o regionalistas.

en definitiva proyecta hacia el exterior lo que son percibidos como elementos constituyentes del espacio regional³⁵.

Sin embargo, Maja Zehfuss ha recordado que el análisis de los modelos de representación no puede tomar como dados los elementos sobre los cuáles estas se construyen. En sus propias palabras, '*identities depend on concrete articulations [...] the fascinating, subtle creation of the subject in the process of telling history, and thus identity, is not part of an analysis which starts by postulating subjects.*' (Zehfuss: 2001, 342, 347).

Dentro de la política regional conviven una serie de representaciones sobre el propio espacio regional. Más aún, dentro de una política pública determinada pueden convivir distintos modos de representar sea la política pública que una visión más amplia del espacio político regional.

Por ejemplo, dentro del ámbito de las políticas de cooperación descentralizada al desarrollo, que es el que aquí vamos a analizar, las ONGS tienden a representar el papel de las instituciones como subordinado a una agenda de la cooperación internacional que ve en la constitución de un compromiso moral vinculante para toda la sociedad un arma fundamental en la lucha contra la pobreza. Así pues a través de la movilización política las ONGS construyen modelos de representación para una política pública concreta. Pero además a través de esta visión sobre la cooperación descentralizada las ONGS introducen de modo implícito (y a veces de modo explícito) un modo de representar el espacio de lo político. Así, las instituciones (más allá del nivel en el que operan) deben jugar un papel subsidiario frente a la voluntad de los ciudadanos. Este papel secundario es consecuencia de un modo de entender la política como un espacio opaco, en el que la lógica del mantenimiento del poder subvierte los valores morales sobre los que se asienta la sociedad³⁶.

De la misma manera, las instituciones regionales o locales suelen representar las políticas de cooperación descentralizada como una parte fundamental dentro del proceso de internacionalización y como parte integrante de una agenda política que ve a los entes subestatales cada vez más integradas en un sistema de intercambios internacionales, pero también como el resultado de características fundamentales del territorio como espacio político. Así pues, las instituciones construyen este tipo de representaciones a través de su experiencia como gestores de la cosa pública, pero también gracias a la movilización de una serie de recursos simbólicos que tienen su origen en la práctica política cotidiana y que toman como punto de referencia los modelos de representación de las fuerzas políticas que se articulan en torno al poder político.

El resultado de la interacción de estas representaciones sólo puede ser sincrético, en la medida en que las políticas de cooperación descentralizada al desarrollo no sean monopolizadas por un tipo u otro de agente.

Sin embargo, el modelo de representación resultante es también complejo y cambiante en función de las distintas correlaciones de fuerzas existentes entre los actores que componen la constelación de agentes vinculados a la constitución y desarrollo de las políticas de cooperación descentralizada.

La próxima sección, antes de entrar en el tema concreto de esta comunicación que es la relación entre los modos de representación de la proyección exterior de las regiones y los procesos de construcción regional, presenta el análisis de la cooperación descentralizada en nuestros dos casos de estudio desde un punto de vista

³⁵ Durante los años sesenta algunos modelos de análisis han tratado de explicar el papel de las representaciones del espacio político en la acción exterior como un tipo de diplomacia cultural. Definida como la práctica de '*contar nuestra historia al resto del mundo*', los estudios sobre la diplomacia cultural ponían el énfasis en el análisis de la proyección de una imagen del espacio político hacia el exterior. Éstas proyecciones tenían lugar a través de los viajes de grupos de ballet, de la inauguración de imponentes *stands* en ferias internacionales o de la proyección internacional de los avances logrados por la ciencia nacional. Posteriormente estas prácticas se vinculaban a otros objetivos de política exterior, sirviendo de sustrato para el desarrollo de otras prácticas diplomáticas, dentro del contexto del conflicto bipolar. El problema de estos modelos es que no cuestionaban las historias proyectadas hacia el exterior, desvinculándose del análisis de los factores domésticos sobre los que se apoya la constitución de una política de diplomacia cultural. En tiempos más recientes los estudios sobre la diplomacia han dado un giro importante hacia el análisis de los modos de construcción y representación de identidades como parte fundamental de práctica diplomática contemporánea, sobre todo en un contexto social fluido donde las identidades parecen menos evidentes y las reglas del juego son cada vez menos claras (Sharp: 1999, 50).

³⁶ Esta es una caracterización y como tal es reduccionista los argumentos de las ONGS tienden a ser mucho más complejos y articulados. Sin embargo ilustra el punto que queremos desarrollar en esta sección, esto es, que en la definición de una política pública es importante atender a los modelos de representación a través de los cuáles se articula la definición de esa política.

procedural. El análisis que se presenta a continuación forma parte de mi tesis doctoral y como tal es una versión resumida del mismo.

La cooperación descentralizada en el País Vasco y la Regione Toscana

c. Inicios

La cooperación descentralizada sea en el País Vasco que en la Regione Toscana, es un fenómeno relativamente reciente. Las primeras iniciativas de ambas regiones en este campo datan de mediados de los años ochenta. En 1985, después de una intensa campaña de movilizaciones dirigida por diez ONGS de matriz religiosa, el Lehendakari José Antonio Ardanza decidió destinar diez millones de pesetas para programas de cooperación internacional al desarrollo.

En el caso de la Regione Toscana, los ochenta habían presenciado el desarrollo de una intensa actividad de cooperación entre los gobiernos locales y las ONGS radicadas en el territorio. Estas actividades, que inicialmente se habían concentrado en la integración de comunidades de inmigrantes en el territorio de la región, pronto empezaron a tener un impacto más allá de las fronteras de la Toscana, cuando a mediados de los ochenta los gobiernos locales comenzaron a financiar proyectos de ONGS que tenían como destino los países de origen de las comunidades de inmigrantes.

d. Institucionalización

País Vasco

Después de unos inicios titubeantes, la cooperación vasca conoce un nuevo impulso en 1988, a partir de un nuevo proceso de movilizaciones esta vez dirigido por un conjunto de entidades y ONGS tanto religiosas como pertenecientes izquierda internacionalista. Esta vez la respuesta de las instituciones vascas fue más decidida que en 1985.

En primer lugar, la movilización de las ONGS recibió una respuesta positiva, no sólo de las instituciones autonómicas, sino también de las instituciones forales y de algunos de los ayuntamientos más importantes, como es el caso del Ayuntamiento de Vitoria.

En segundo lugar, la respuesta de las instituciones regionales consistió en la creación de una partida presupuestaria de trescientos millones de pesetas para la financiación de proyectos de cooperación internacional de ONGS residentes en el País Vasco. Esta reforma a la ley de presupuestos, que contó con el apoyo de todos los grupos parlamentarios de la cámara vasca, además de multiplicar por treinta el esfuerzo económico de la región en este campo, ofrecía nuevas garantías institucionales (como es el hecho de su aprobación dentro de la ley de presupuestos y no como un decreto de la Lehendakaritza) iniciando el camino hacia la institucionalización de una estructura administrativa encargada de gestionar la nueva partida presupuestaria de cooperación internacional.

Este nuevo rumbo de la cooperación vasca se certificó en 1990 con la creación del FOCAD (Fondo para la Cooperación y Ayuda al Desarrollo), con la participación no sólo del gobierno autonómico sino también de las instituciones forales, que aportaban el 50% de los fondos³⁷.

³⁷ La naturaleza del proceso de constitución del FOCAD es un fenómeno bastante complejo. Como ya hemos dicho anteriormente la situación de la cooperación descentralizada en Euskadi en 1990 era de multiplicidad en la estructura de instituciones donantes. Sin embargo, la constitución del FOCAD tuvo como resultado el establecimiento de un sistema unificado de cooperación internacional en el que las diputaciones forales y la administración autonómica compartían los recursos, mientras que las administraciones locales se mantenían al margen de este proyecto. Algunas personas entrevistadas, al ser preguntadas por este tema, aducían la diferencia que los costes de visibilidad asociada a la cooperación internacional podía tener para los distintos niveles institucionales. En el sistema institucional vasco las relaciones entre el gobierno autonómico y las diputaciones forales responden a un modelo casi-federal. Además las diputaciones forales disfrutaban de una enorme legitimidad derivada de su largo recorrido histórico. En este contexto, algunos informadores atribuyen a los poderes locales una mayor vulnerabilidad, ya que sus capacidades están limitadas no sólo por la existencia de un nivel autonómico fuerte como es el caso de otras comunidades autónomas, sino también

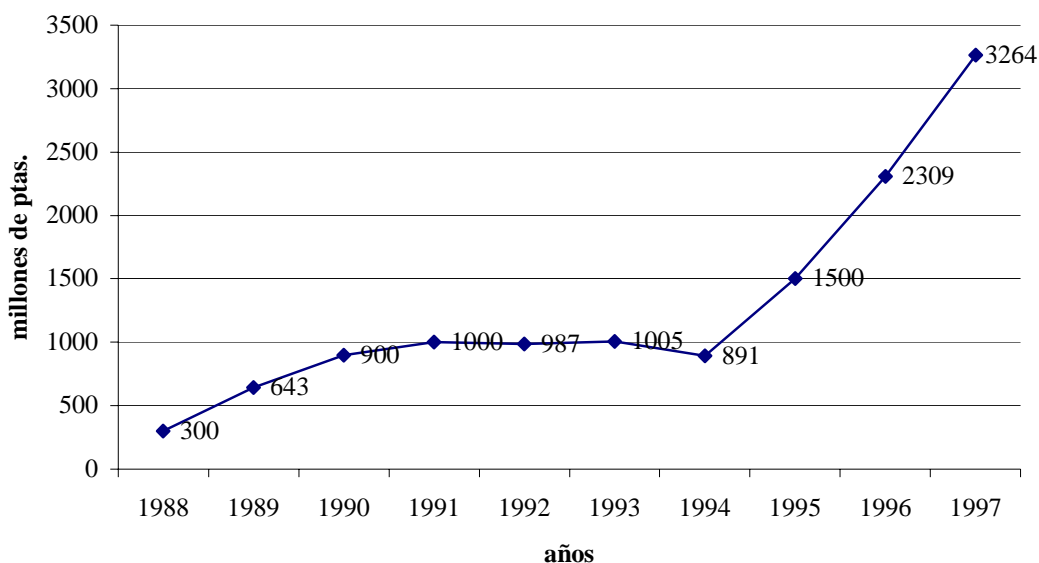
Los años noventa, al menos hasta 1996, son los años dorados de la cooperación vasca. En este periodo cristaliza la estructura institucional que va a gestionar el FOCAD. Esta estructura, si bien era inicialmente independiente, con el desarrollo de la agenda vasca de proyección exterior y la constitución de la Secretaría de Acción Exterior pasará a formar parte integrante de la estructura administrativa de ésta última y por tanto de la Lehendakaritza (a la que la Secretaria de acción exterior está vinculada) (Ithurralde: 2002; Pérez Armiño y Mendía: 2000).

La dirección General de Cooperación concentraba todas las capacidades decisorias, mientras que la labor de las ONGS era relegada a la fase de propuesta e implementación de los proyectos. La concentración de capacidades en manos de la administración autonómica se acompañó de un importante esfuerzo económico que en 1997 había multiplicado por diez el presupuesto establecido en 1988. La evolución del FOCAD en estos diez años puede verse en el gráfico más abajo.

El resultado de este rápido proceso de institucionalización fue el establecimiento de un acuerdo tácito entre las instituciones y las ONGS vascas por el cuál las instituciones se comprometían a un incremento de la cantidad de fondos disponibles para los proyectos de las ONGS, mientras se aseguraban la concentración de importantes capacidades decisorias, como la definición de las áreas y sectores prioritarios de la cooperación vasca.

Además, las ONGS aportaban un importante input de legitimidad al sistema de cooperación debido a las cotas de visibilidad que habían alcanzado durante las campañas de movilización de los ochenta y a su constante presencia en la sociedad vasca a través de campañas de información y sensibilización³⁸.

Figura 3: Evolución del FOCAD 1988-1997



por la concentración de competencias en el nivel foral. Así pues, mientras que para las instituciones autonómicas y forales la creación del FOCAD suponía un paso hacia delante en el establecimiento de un régimen de cooperación más eficiente, para las administraciones locales los costes en términos de visibilidad eran demasiado altos como para concentrar sus actividades de cooperación en el marco establecido por el FOCAD.

³⁸ Al menos esto es lo que se trasluce de algunas de las entrevistas realizadas en el País Vasco con algunos actores de la cooperación internacional.

Este acuerdo se rompió entre 1996-1998 cuando la administración decidió incluir como *partner* de la política de cooperación internacional al sector empresarial y a las cooperativas vascas, que hasta entonces habían quedado fuera de las convocatorias del FOCAD³⁹.

Las ONGS denunciaron este hecho como una ingerencia y amenazaron a la administración con no concurrir en las convocatorias del FOCAD, además forzaron un dictamen del Tribunal de Cuentas del País Vasco sobre supuestas irregularidades en el uso de los fondos destinados a la cooperación. Por su parte, la administración autonómica entendía la participación del tejido empresarial vasco en el sistema de cooperación como un modo de diversificar la oferta de la cooperación vasca y de ampliar el modo de entender la solidaridad, además de garantizar un nuevo espacio para la promoción del sector exportador de la economía vasca⁴⁰.

El conflicto entre ONGS y la administración sólo se resolvió en 1998 cuando se creó de un consejo de la cooperación internacional en el que las ONGS estaban representadas y cuyo objetivo principal era el de constituir un foro de encuentro entre las instituciones y los agentes sociales para discutir y definir los objetivos fundamentales de la política vasca de cooperación. Sin embargo, las funciones del consejo de la cooperación quedaron limitadas a funciones consultivas y de diseño de política general, por lo que las ONGS seguían quedando formalmente al margen del proceso decisional vinculado a la convocatoria de ayudas para la cooperación internacional con cargo a los fondos del FOCAD.

A partir de 1998 sin embargo la situación ha cambiado radicalmente. La agenda política derivada del nuevo rumbo que ha tomado la política del PNV y la constitución de un frente nacionalista, así como el proceso de reforma del estatuto de autonomía han servido para redefinir el papel de la política de cooperación internacional en el marco de la política exterior vasca.

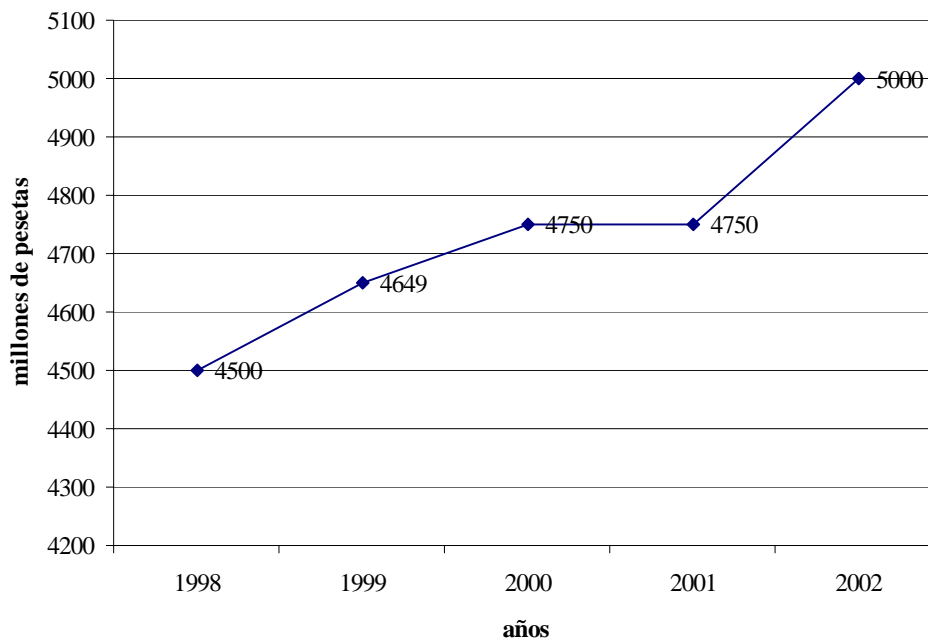
Si bien es cierto que desde el punto de vista cuantitativo no se nota un cambio sustancial (ver abajo), es destacable que la cooperación internacional a partir de la constitución del pacto de gobierno PNV-EA-IU, haya pasado a formar parte del paquete de actividades encargadas a la Consejería de Vivienda y Asuntos Sociales, controlada por IU, dejando de estar vinculada, al menos desde el punto de vista de la estructura administrativa, al resto de las actividades de proyección exterior, controladas por la Secretaría de Acción Exterior.

Paralelamente a estos cambios en la estructura administrativa, se ha activado un intenso proceso de reforma que prevé la publicación de una Ley Vasca de Cooperación Internacional, que permitirá la institucionalización definitiva del sistema. Sin embargo, el proceso de negociación entre las instituciones y los actores sociales todavía no ha tocado a su fin y por tanto es muy difícil saber en que dirección se orientará la cooperación vasca a partir de la aprobación de la Ley.

³⁹ Para más detalles sobre este periodo ver (Gomá et. al.: 2003)

⁴⁰ Como muestra el análisis de los discursos de investidura del Lehendakari durante estos años, desde 1994 la internacionalización de la economía vasca se había convertido en un caballo de batalla fundamental dentro de un ambicioso proyecto de acción exterior. En este sentido América Latina jugaba un papel fundamental en el sector exportador vasco concentrando un porcentaje significativo de las exportaciones vascas (entre el 5 y el 12% de las exportaciones totales). El gobierno vasco, por tanto veía en la inclusión del tejido empresarial vasco en el sistema de cooperación internacional un instrumento importante para favorecer la penetración del empresariado vasco en los mercados latinoamericanos.

Figura 4: Evolución del FOCAD 1998-2002



En resumen podemos decir que, hasta la fecha, la cooperación internacional vasca se ha institucionalizado a través de un intenso proceso de concentración de las capacidades decisorias en manos de la administración pública y más concretamente de la Dirección General de Cooperación perteneciente a la Secretaría de Acción Exterior, relegando a las ONGS y a otros actores institucionales (Diputaciones Forales) a un segundo plano. Este proceso ha tenido como resultado una fuerte integración de la política de cooperación internacional con el resto de los objetivos de la acción exterior vasca. La situación creada, sobre todo con la negociación de la Ley Vasca de Cooperación a partir de la entrada de IU en la coalición de gobierno, podría alterar este diseño aunque por el momento no hay elementos que nos permitan evaluar este particular.

Toscana

En el caso de la Toscana, la institucionalización de las políticas de cooperación descentralizada a nivel regional comenzó en 1990, cuando el gobierno regional publicó la primera legislación sobre la materia, la Legge Regionale 66/90 de 10 de Octubre. El objetivo de esta ley era, por un lado, el de ofrecer un marco legal, para las prácticas de cooperación que venían teniendo lugar en el territorio y que se sustanciaban en proyectos en los que participaban los entes locales y las ONGS. Este marco legal reconocía la importancia de estas actividades y situaba a la administración regional en un plano de coordinación de iniciativas que tenían su origen en el nivel local.

Por otro lado, la L.R. 66/90 situaba las actividades de cooperación que tenían lugar en la Toscana en el marco más amplio de las directrices establecidas por el Ministerio de Asuntos Exteriores Italiano para el desarrollo de actividades de cooperación internacional por parte de las regiones, los entes locales y las provincias autónomas publicadas en 1989. Estas directrices eran especialmente restrictivas en lo que al desarrollo de actividades paradiplomáticas se refería, colocando al Estado, y en concreto al Ministerio de Asuntos Exteriores y a la Dirección General de Cooperación Internacional en una posición dominante con respecto a las iniciativas de los entes subestatales. A partir de este momento, sin embargo, es muy difícil trazar los destinos de la cooperación descentralizada en la Toscana hasta 1999, cuando a través de una nueva ley

regional el gobierno regional intentará definir un sistema integrado de cooperación internacional al desarrollo⁴¹.

La Ley 17/99 y el *piano regionale della cooperazione decentrata 2001-2005*, que es el instrumento de regulación de los contenidos de la Ley, a través la Regione Toscana se dota de un nuevo sistema administrativo para la cooperación internacional, surgen en un contexto político turbulento, como es la política Italiana de la segunda mitad de los años noventa.

Esta crisis, que socavó en gran medida las raíces del sistema político italiano, afectó a dos aspectos que aquí nos interesan especialmente. En primer lugar, la política italiana de cooperación internacional sufre una aguda crisis debido a una serie de escándalos de corrupción política que salpicaron el sistema de gestión de la cooperación internacional italiana (Fossati: 1999, 39, 49-53, 147). El resultado fue una crisis no sólo del sistema institucional de la cooperación italiana sino también la concentración de la cooperación Italiana en proyectos multilaterales y como consecuencia una importante caída de los recursos disponibles para realizar proyectos bilaterales de cooperación. Esto afectó singularmente al tejido asociativo italiano que tuvo que buscar fuentes de financiación en otros ámbitos institucionales. Como resultado, desde mediados de los noventa, las ONGS comenzaron a diversificar sus fuentes de financiación incluyendo no sólo organismos internacionales sino también instituciones subestatales (OECD:1996; 2000).

En segundo lugar, la crisis del sistema político italiano afectó singularmente a la estructura territorial del país. Como ha explicado John Agnew la crisis del sistema político italiano ha alterado los modos de gestionar el importante cleavage territorial Norte-Sur en. En un país tradicionalmente centralista, han surgido una serie de nuevas visiones acerca de cómo se puede reintegrar el país. La ruptura del sistema político-clientelar en el que se basaba el funcionamiento de la política italiana ha producido que los partidos políticos hayan tenido que redefinir sus programas políticos, en relación a la nueva realidad italiana, en la que los viejos mecanismos de integración territorial han desaparecido (Agnew: 2002, 191-197).

Sin embargo, como ha demostrado Carlo Desideri, no es sólo la alteración de la estructura del sistema de partidos y de la representación del cleavage norte-sur, lo que ha provocado cambios sin precedentes en la estructura territorial italiana. La crisis de los años noventa puso de manifiesto con la reafirmación en el panorama político de una nueva clase política regional. En sus propias palabras, *'since the end of the eighties the regions have produced a stream of proposals with the following demands: expansion of regions' competences; provisions for their direct participation in the national political and legislative process through the creation of a Regional Chamber; the granting of financial autonomy through changes in the regional tax base and the distribution of central government taxes; and direct participation in the EU policy-making process [...] These demands have been accompanied by new modes of political mobilization leading to the constitution of a new form of regionalism in Italy which is the manifestation of a bottom-up process of articulation of demands rather than a top-down process, typical of the period of creation of the regions in the seventies'* (Desideri: 1996, 98- 99).

Así pues, como ha afirmado Caciagli, *'the first half of the nineties witnessed increasing mobilization on the part of Italian regional elites and their representative bodies, which claimed further institutional reform in the context of a generalized political and financial crisis of the State apparatus'* (Caciagli: 2003, 22).

El resultado de estos cambios en la estructura de la política territorial en Italia ha sido una serie de reformas institucionales que han alterado substancialmente el papel del las regiones con estatuto ordinario dentro del

⁴¹ La práctica inexistencia de un registro e actividades, así como las versiones contradictorias ofrecidas por los entrevistados dificultan mucho el poder ofrecer una historia coherente y completa de aquellos años. Probablemente, más allá del tenor literal de las normas citadas más arriba la práctica de la cooperación descentralizada fuera compleja y los controles establecidos por las instituciones estatales, variables en función de las características de las constelaciones de actores implicadas en cada iniciativa concreta. Así pues, ni el Estado puede ser presentado en la veste de estricto fiscal de todas las iniciativas desarrolladas por entes locales y regionales, ni estos últimos como simples víctimas de una interpretación rígida de la reserva constitucional al Estado del monopolio de la acción exterior. Durante estos años se sucedieron iniciativas llamativas como algunos programas de cooperación sponsorizados por ONGS Toscanas con la colaboración de algunos entes locales, que tenían como objetivo ayudar al pueblo Saharai. Esta ha sido una causa muy querida por una parte importante de la izquierda no sólo italiana sino también europea. Mientras que se convertía en un tema muy difícil de gestionar para los Estados europeos que veían en la cooperación con el pueblo Saharai una amenaza directa al status de las relaciones con Marruecos.

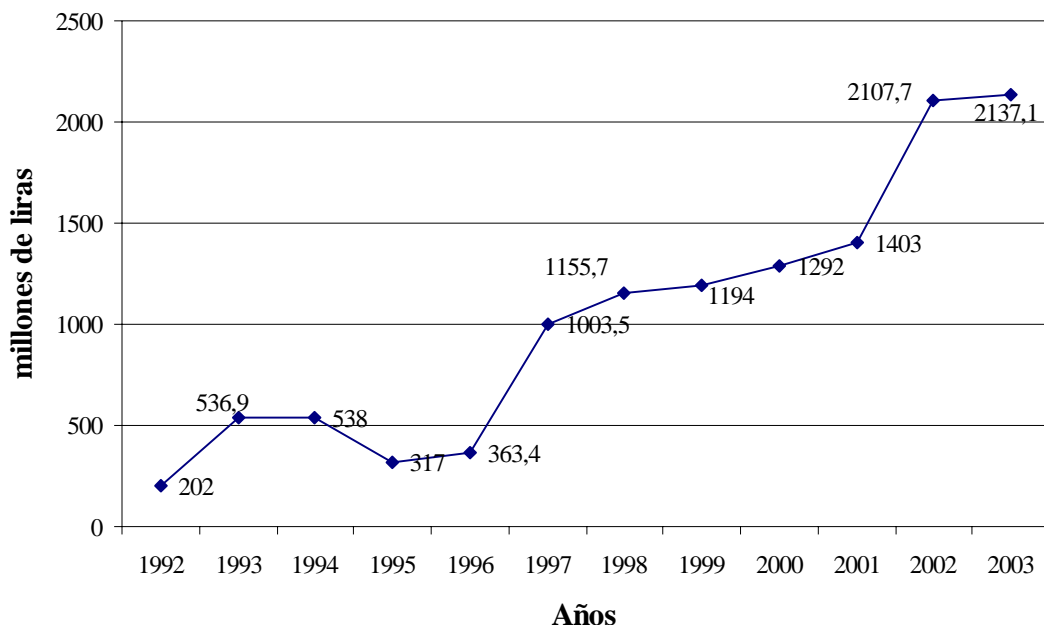
panorama político Italiano. Sin entrar en los detalles de estas reformas, se puede decir que en conjunto se ha producido una importante disminución en las capacidades de control que disfrutaba la burocracia estatal. Como ha explicado James Newell: , *'in affirming the relevance of such principles as subsidiarity and in raising the prospects of the dismantling of large parts of the machinery of supervision from above represent a significant approach towards a model [...] in which sub-state units are something more than mere agents of the decisional center'* (Newell: 1998, 162). En este sentido las regiones, y la política regional, disfrutaban de una mayor visibilidad dentro del espacio político nacional⁴².

En este contexto político, la Regione Toscana va a emprender una serie de iniciativas destinadas a aumentar el papel de la región en la arena internacional y más concretamente en el proceso decisional europeo. Como han demostrado Diodato y Bugetti a mediados de los años 90 la Regione Toscana se planteó la importancia de aumentar su papel político en Europa así como la necesidad de reforzar las capacidades de su sector económico exterior en el marco de una economía cada vez más globalizada. Así en 1995 se creó el *Servizio Attività Internazionali* dependiente de la presidencia de la región, que estaba encargado no sólo de mejorar la participación de la Regione Toscana en las políticas europeas sino también de promover la internacionalización del sector productivo Toscano. A estas dos líneas de actuación se sumó la política de cooperación internacional que si bien en los primeros años noventa había mantenido una trayectoria errática, a partir de este momento comenzara a estabilizarse (ver gráfico más abajo).

La publicación en 1999 de la L.R. 17/99 refrenda la consolidación de la cooperación descentralizada como uno de los ejes importantes de la proyección exterior de la Toscana. Esta ley ofrece un nuevo marco institucional que, manteniendo algunas características fundamentales del modelo establecido en 1990, permite a la región una mayor participación en el desarrollo del sistema de cooperación descentralizada a través de la publicación del plan quinquenal de la cooperación descentralizada y las actividades de partenariado y la integración dentro del sistema administrativo del Servicio de Actividades Internacionales.

Figura 5: Montos totales de ayuda en la Toscana desde 1992-2003

⁴² Esta mayor visibilidad ha sido reforzada en los últimos años a través de una reforma constitucional que permite la elección directa de los presidentes regionales. Como han explicado Baldini y Vasallo, a partir de 1999 las regiones se han embarcado en un intenso proceso de reforma que se ha materializado en la aprobación de nuevos estatutos regionales.



El nuevo sistema administrativo para la gestión de la cooperación descentralizada se enmarca dentro de dos estructuras fundamentales. En primer lugar las mesas de coordinación por área geográfica. Estas constituyen una de las novedades fundamentales introducidas por la L.R 17/99. Se definen como foros en los cuáles actores institucionales y no institucionales se reúnen para determinar las prioridades de actuación en una determinada área geográfica. Constituyen pues un importante elemento de coordinación de iniciativas, en el que las ONGS interactúan con otros actores institucionales, fundamentalmente, los poderes locales (*Comuni y Provincia*). Estos últimos actúan como garante institucionales de los trabajos de las distintas mesas de coordinación presidiendo la mayoría de las mismas, mientras que los representantes de la administración regional actúan más como observadores.

Los resultados de los trabajos de las distintas mesas de coordinación son integrados en sede regional en la Dirección de Cooperación internacional perteneciente al servicio de actividades internacionales, que los estructura en un documento programático único y plurianual en el que las prioridades establecidas por áreas geográficas se integran con el resto de las prioridades de la proyección exterior de la región.

El resultado es un sistema de cooperación descentralizada altamente integrado en el que la implementación y una parte importante del proceso decisorio está en manos de los poderes locales y las asociaciones que operan en el territorio, mientras que la administración regional ocupa una posición de coordinador no sólo entre los agentes que operan en el territorio, sino fundamentalmente entre éstos y otros niveles institucionales como pueden ser el Estado o la Unión Europea, que en muchos casos actúan como co-financiadoras de las iniciativas aprobadas en el plan de la cooperación descentralizada⁴³.

e. Las políticas de cooperación descentralizada en la Regione Toscana y el País Vasco

⁴³ Una de las debilidades fundamentales del sistema toscano de cooperación descentralizada es la limitada cantidad de recursos propios que la región puede poner sobre la mesa. Éste es uno de los límites más importantes del proceso de reformas institucionales que ha tenido lugar en Italia en los últimos años, esto es, que la descentralización de capacidades políticas y administrativas no se ha visto acompañada de un aumento significativo de la autonomía fiscal de los entes regionales.

Como hemos visto el proceso de estructuración de las políticas de cooperación descentralizada en la Toscana y el País Vasco es un proceso complejo en el que interactúan una serie de agentes institucionales y no-institucionales.

En el caso del País Vasco, la institucionalización de la cooperación descentralizada ha tenido lugar en un contexto de crecimiento del papel de la administración regional, que ha relegado a otros actores, institucionales y no-institucionales a un papel secundario. Por contra, en el caso de la Toscana, si bien el nuevo vigor adquirido por la cooperación descentralizada coincide con un reforzamiento del papel del instituto regional en Italia, el predominio de ONGS y entes locales sigue siendo bastante patente.

Las próximas secciones intentan analizar como algunos elementos de este proceso se han estructurado en un discurso coherente sobre la cooperación descentralizada por parte de las administraciones públicas regionales en estas dos regiones.

III. Las representaciones de la cooperación descentralizada y su vinculación a los procesos de construcción del espacio regional.

En esta sección analizaremos como los mesogobiernos, en el proceso de institucionalización de las políticas de cooperación descentralizada que hemos explicado brevemente en la sección anterior, se han apoyado en la construcción de una serie de representaciones de la región como actor en el espacio internacional.

La hipótesis que intentamos presentar es que en ambos casos, hay cada vez una mayor integración entre los objetivos de la cooperación descentralizada y el resto de la acción exterior de los mesogobiernos, y de esta con las necesidades del proceso de construcción del espacio político regional. Se crea así un modelo en el que la construcción del espacio político regional tiene un importante punto de referencia en los modos de representar la acción exterior y particularmente algunas iniciativas como puede ser el caso de la cooperación descentralizada al desarrollo.

Esta sección se apoya en el análisis de la legislación disponible, de entrevistas en profundidad y de una serie de documentos relacionados con la cooperación internacional que he llevado a cabo en el marco de la investigación para mi tesis doctoral. Sin embargo, por cuestiones de espacio y debido a las características propias de una comunicación, lo que se presentará aquí es un resumen más o menos extenso de los elementos fundamentales que ya hemos destacado en ese trabajo, por lo que el recurso a las fuentes originales será escaso.

En primer lugar analizaremos los modos de representación de la cooperación descentralizada en el País Vasco; en segundo lugar hacemos lo propio con la cooperación descentralizada en la Regione Toscana; finalmente, establecemos algunas conclusiones tentativas sobre la vinculación que existe entre los modos de representación y los procesos de construcción regional.

a. Entre tradición y modernidad las representaciones de la cooperación descentralizada en el País Vasco

Si como hemos visto antes la cooperación descentralizada en el País Vasco ha experimentado importantes cambios a lo largo de sus ya veinte años de historia, los modos en los que las autoridades regionales han representado estas políticas no han sido menos. Sin embargo, la nota fundamental que marca las representaciones a través de las cuáles se articula la cooperación vasca al desarrollo es la interacción de un discurso tradicionalista, que sitúa la cooperación descentralizada dentro de un marco simbólico-temporal muy específico, con las modernas necesidades derivadas de la integración política supranacional y la globalización económica. Veamos estos elementos más detalladamente.

Tradicción

La cooperación descentralizada en Euskadi ha sido interpretada como el resultado natural de una serie de características históricas del pueblo vasco. Estas características son dos: por un lado el intenso proceso migratorio sufrido por los territorios que hoy conforman la Comunidad Autónoma del País Vasco durante el

siglo XIX y principios del XX; por otro lado, pero en algún modo vinculado a ese proceso migratorio, la intensidad del movimiento misionero y del asociacionismo religioso de vocación solidaria en esta región⁴⁴.

A su vez, tanto el fenómeno de la emigración, como la intensidad del movimiento misionero tienen una doble faz en el discurso de las autoridades vascas. Por un lado, los documentos analizados presentan la emigración como un fenómeno social, en este sentido no muy diferente de la emigración que sufrieron otros territorios de la Corona durante el siglo XIX y principios del XX. Este proceso está vinculado por tanto a las dificultades económicas que sufría una parte muy importante de la población que ve en la ruta de las Américas una oportunidad para el desarrollo económico y un factor de movilidad social. Aún así, en el caso de Euskadi, como ha puesto de manifiesto la literatura, este fenómeno tenía algunas características particulares, vinculadas a las costumbres y a los modos sociales de las zonas rurales de estos territorios. Los modos de transmisión patrimonial que beneficiaban sólo y exclusivamente al primogénito así como una cultura rural que vinculaba el status social a la propiedad de la tierra (despreciando por tanto no sólo el trabajo asalariado en los campos sino también el que se llevaba a cabo en las ciudades a la luz de la incipiente revolución industrial), en un contexto ecológico que cada vez más limitaba la posibilidad de encontrar nuevas tierras, forzó la emigración de muchos *segundones* hacia tierras americanas.

Del mismo modo, el movimiento migratorio religioso y la actividad de los misioneros vascos en América Latina, responde a la especial implantación de órdenes misioneras en Euskadi y a la importancia adquirida durante los siglos XIX y XX por el Seminario de Vitoria como centro de formación específica para los misioneros que después llevarían a cabo su labor misional principalmente en las ex-colonias de América, aunque también en otras zonas aún vinculadas a la Corona española, como Filipinas.

Sin embargo, ambos fenómenos han sido enmarcados dentro de un discurso político diverso que enfatiza el valor simbólico de la Diáspora vasca. Esto es, de una comunidad de exiliados, que han debido abandonar su *país* de origen debido a la represión de sus libertades, sobre todo a partir de la supresión de los fueros en 1872.

La constitución histórica de la Diáspora vasca es un fenómeno de características complejas que corre paralelo al desarrollo del conflicto entre el liberalismo y las fuerzas contrarrevolucionarias en España durante el siglo XIX, y a la reedición de este conflicto en el siglo XX a través de los partidos políticos de masas hasta la llegada del régimen de Franco, momento en el cuál se cristaliza la figura de la Diáspora vasca. En este sentido, desde los inicios del siglo XX la figura del emigrante como elemento fundamental del fenómeno migratorio es sustituida por la figura del exilado político en un imaginario colectivo que, sobre todo a partir de la Guerra Civil, y la llegada del General Franco al poder necesita estructurar los símbolos de la oposición contra el 'Nuevo Régimen'.

La expansión del nacionalismo, no sólo entre las asociaciones de emigrantes sino también entre los misioneros vascos en tierras Americanas desde principios del siglo XX, es fundamental a la hora de construir la Diáspora Vasca como un elemento clave, no sólo en la lucha contra el régimen franquista, sino en la reconstrucción de las instituciones vascas a partir de la llegada de la democracia ya que, si bien desde los años 60 la lucha contra Franco había estado dirigida por la organización del PNV en el interior, el exilio seguía siendo, en el imaginario de los líderes políticos nacionalistas, la representación de una historia de represión política cuya temporalidad se remontaba a 1872 (Desfor Eldes:1998, 129-138).

La integración de estos dos modos de entender la emigración (como fenómeno social y como fenómeno político) en las representaciones de las autoridades políticas vascas en lo referente a la acción exterior de la comunidad autónoma ha sido cambiante en función de la visión dominante de las élites del nacionalismo vasco y también de la estructura de las distintas coaliciones políticas que ha controlado las instituciones autonómicas.

⁴⁴ No es este el lugar para hacer una reconstrucción de los movimientos migratorios que afectaron a los territorios vascos durante el siglo XIX, así como de las características del movimiento misionero. Esta labor sería sin duda objeto, no sólo de una comunicación por sí misma, sino probablemente de un trabajo de investigación más largo, aunque sólo sea por el ingente volumen de material existente sobre ambos fenómenos en los territorios que hoy conforman la Comunidad Autónoma del País Vasco. Así pues esta sección se apoya fundamentalmente en el trabajo de investigación realizado para mi tesis doctoral.

Como ha demostrado Eliseo Aja, la representación política de la emigración, penetró el proceso de constitución de las instituciones autonómicas vascas. Según Aja el periodo entre 1976 y 1986 está caracterizado por el dominio de un nacionalismo radical que consideraba que 'sólo los nacionalistas podían ser buenos vascos' y que fundía su discurso con la práctica política de las instituciones vascas (Aja: 2003, 295-296). Así en el plano de la proyección exterior, las actividades de las instituciones autonómicas se concentraron en reforzar los vínculos con la Diáspora (Pérez Armiño y Mendía: 2000, 13).

Sin embargo, a partir de 1986 la división en el frente nacionalista y la entrada la coalición de gobierno del Partido Socialista, permitió la relajación del discurso nacionalista dominante en las instituciones vascas (Aja: 2003, 296).

Así pues, a pesar de que las relaciones con la Diáspora habían jugado un papel fundamental en la estructuración de la actividad exterior de los distintos gobiernos vascos hasta la fecha, en 1988, cuando el gobierno vasco publica los primeros decretos regulando las ayudas para la cooperación al desarrollo, se ha producido un fenómeno de desacralización del papel simbólico que hasta entonces había tenido la emigración en el discurso de las instituciones políticas.

Además, este proceso de desacralización está muy influenciado por el papel dominante que en este momento tienen las organizaciones no gubernamentales dentro del marco de la política de cooperación descentralizada al desarrollo. Las actividades de las organizaciones (sobre todo religiosas) en América Latina y otros territorios presentaban un pedegree histórico que sobrepasaba los límites del papel simbólico que se le había atribuido a la Diáspora en el imaginario colectivo durante los años inmediatamente posteriores a la transición.

Los intercambios entre los territorios, fundamentalmente americanos, y los territorios vascos canalizados a través de las actividades de las organizaciones religiosas y misioneras, pero también a partir de los años 70 de organizaciones de la izquierda internacionalista, iban más allá del proceso de construcción de la identidad colectiva y la defensa de los valores tradicionales de la cultura vasca⁴⁵.

A partir de 1988 la administración de la Comunidad Autónoma enfatizará en su discurso los elementos sociales de la emigración, y fundamentalmente la importancia de los intercambios históricos entre los territorios vascos y los territorios que acogieron a la emigración vasca, cuyas asociaciones serán percibidas cada vez más como un instrumento esencial en la penetración de la acción exterior vasca en estos territorios.

Este proceso se verá reforzado por un cambio importante en la agenda política de la proyección exterior vasca que, sobre todo a partir de los años 90, comenzará a plantearse los desafíos derivados del proceso de integración europea y de la globalización de la economía.

Modernidad

Pérez Armiño y Mendía han explicado como a partir de los años noventa se produce un cambio radical en los modos de proyección exterior del País Vasco. Siguiendo estos autores, este cambio está caracterizado por cuatro elementos fundamentales: en primer lugar, las relaciones exteriores de Euskadi están más orientadas hacia el panorama europeo que en el periodo anterior; en segundo lugar, la proyección exterior se articula en torno al principio de que sólo a través de la proyección exterior se podrá implementar completamente la autonomía política de la Comunidad Autónoma; en tercer lugar, está caracterizada como ya hemos visto antes por un intenso proceso de institucionalización; en cuarto lugar, tiene lugar en un contexto de distensión política entre nacionalistas y no-nacionalistas (Pérez Armiño y Mendía: 2000, 13 e Ithurralde: 2002, 192)⁴⁶.

La modernización de la representación de la proyección exterior del País Vasco viene dada por la incorporación de una serie de desafíos que afectan de manera muy importante al proceso de construcción de la

⁴⁵ La influencia de esta larga tradición de actividades de las organizaciones no gubernamentales en los territorios americanos se dejará sentir especialmente en la distribución geográfica de la ayuda al desarrollo vasca que tendrá como objetivo prioritario desde sus inicios los países de América Latina. Entre 1988 y 2002 la media anual de recursos destinados a esta área es del 61,8%.

⁴⁶ Todos estos elementos se pueden percibir claramente en los discursos de investidura del Lehendakari José Antonio Ardanza en 1990 y en 1994.

autonomía regional, pero que van más allá de la incorporación de símbolos al proceso de construcción institucional.

En primer lugar, la proyección exterior vasca, se ocupará de los problemas derivados de la redefinición de los modelos autoridad política en el marco del proceso de integración europea. Europa es representada como una estructura de oportunidad fundamental para el desarrollo de la autonomía política de Euskadi. Sin embargo, el proceso de integración europea pone a las autoridades regionales frente al desafío que supone la articulación de canales claros de interacción con un nivel de decisión que cada vez abarca más espacios de la vida de los ciudadanos.

En segundo lugar, la actividad exterior vasca concentrará sus actividades en la promoción exterior de su sector productivo y en la internacionalización de la economía vasca a través del fomento de la inversión extranjera en el territorio.

En este sentido, no hay duda de que la Secretaría de Acción exterior usó todos los instrumentos de proyección a su alcance para cumplir estos objetivos (y sobre todo el de promoción del sector productivo en el exterior).

De hecho la cooperación descentralizada fue concebida a partir de 1994 como un instrumento importante en la promoción de una mayor penetración del empresariado vasco en los mercados extranjeros, fundamentalmente de América Latina, alejándose parcialmente de la imagen de la cooperación al desarrollo como una política orientada exclusivamente hacia la solidaridad con los pueblos más desfavorecidos e integrándola en un paquete homogéneo de medidas de proyección exterior que estaba estrechamente vinculada a la construcción de un espacio político autónomo.

De este modo la manera de representar la cooperación internacional cambia radicalmente durante los años noventa. Como se expresa en el documento del acuerdo de coalición en 1994 *'el objetivo de la cooperación descentralizada es el de construir un país solidario y abierto, que usará la cooperación internacional como un modo de contribuir al desarrollo social y sostenible además de permitirnos reforzar nuestra presencia en aquellas sociedades con las que estamos cooperando'*.

Así continua el mismo documento los objetivos fundamentales de la política de cooperación al desarrollo serían los siguientes: en primer lugar destinar 0,7% del presupuesto regional efectivo a programas de cooperación al desarrollo, como han establecido las Naciones Unidas; en segundo lugar, promocionar la integración entre agentes privados y las instituciones así como respaldar a las ONGS establecidas en el País Vasco; finalmente mejorar la participación de las empresas en la política de cooperación internacional contribuyendo así al proceso de internacionalización de las mismas.

Como ya hemos dicho al final de la sección anterior estos elementos de modernidad en el modo de representar la proyección exterior de Euskadi, se integraron con una interpretación desacralizada de los intercambios históricos entre el País Vasco y otros territorios, principalmente América Latina, que constituyen el sustrato sobre el que se articulan los nuevos elementos que constituyen la representación de la cooperación internacional del País Vasco.

Síntesis

La representación de la cooperación al desarrollo del país vasco, a partir de 1990, se conjugan elementos de la historia del territorio, con los desafíos propios del proceso de construcción de un espacio de autonomía en un contexto de fuerte internacionalización de la economía y de integración política supranacional sin precedentes. Estos elementos se configuran en una única representación en el que las ONGS son percibidas como los depositarios de una larga tradición de intercambios entre el País Vasco y otros territorios, mientras que las instituciones regionales son los encargados de integrar este sustrato de actividades dentro del marco más general del proceso de construcción del espacio político regional, que ve en la proyección exterior un elemento fundamental para la modernización y la defensa de la autonomía política.

b. Europa, el Mediterráneo y el Territorio: las representaciones de la cooperación descentralizada en la Regione Toscana.

Las representaciones de la acción exterior y sobre todo de la cooperación descentralizada en la Regione Toscana se construyen alrededor de una serie de elementos que recogen no sólo las necesidades derivadas de la globalización y el proceso de construcción europea, sino que además que esta agenda se vincula a un modo

muy particular de entender el territorio y la historia política de la toscana. Como hemos visto anteriormente mientras que la agenda política de la globalización y la integración europea inspira una serie de medidas muy concretas que intentan situar a la región en el centro de un espacio de autoridad interméstico, las referencias a una serie de características esenciales del territorio vinculan la internacionalización a un proceso más profundo de construcción de la región.

Europa y el Mediterráneo y la Globalización, elementos para una agenda política interméstica

La cooperación descentralizada en la Regione Toscana se representa, sobre todo a partir de la aprobación de la L.R. 17/99, como una respuesta al proceso de globalización y la creciente integración política europea.

Por un lado la globalización se percibe como una oportunidad, pero sobre todo como un fenómeno complejo que entraña una serie de importantes riesgos. Por un lado, está el problema fundamental de la internacionalización de la economía toscana y sobre todo le peligros de la creciente competencia de los países emergentes. Pero además están los problemas que la globalización plantea a los sistemas políticos contemporáneos, fundamentalmente en la veste de movimientos sociales. La cooperación internacional se articula como un instrumento dentro de una agenda de la gestión de la globalización.

En primer lugar, una parte importante de los actores institucionales de la cooperación descentralizada ven en el sistema de pequeña y mediana empresa un recurso fundamental a la hora de estructurar la política de cooperación descentralizada al desarrollo en un contexto económico cada vez más globalizado.

La experiencia de desarrollo económico Toscana se basó tradicionalmente en un sistema de pequeña y mediana empresa construido alrededor del desarrollo de distritos industriales en los se concentran todas las empresas que integran el proceso productivo de un determinado producto, y en una alta integración social a través del desarrollo de un consenso básico entre instituciones y actores sociales basado en un modelo particular de subcultura política (Trigilia: 1986 , 131; Garmise: 1994, 29-30; Sforzi: 2003, 32-33).

Este modelo se define como un elemento fundamental en la construcción de un sistema de cooperación descentralizada, no sólo desde el punto de vista organizativo, sino sobre todo desde el punto de vista de la existencia de un modelo de desarrollo económico, que valoriza los recursos del territorio y que fomenta la inclusión social, que es exportable a otras realidades territoriales que están configurando su sistema productivo.

En segundo lugar, la cooperación descentralizada se ha vinculado a la agenda de internacionalización de la economía toscana. El desarrollo de proyectos de cooperación en áreas como la India, China o los países del Este de Europa se perciben como un instrumento fundamental a la hora de abrir dichos mercados para la penetración del sector productivo Toscano. En el marco de una economía que ha transitado hacia el sector servicios y que se encuentra cada vez más expuesta hacia el exterior el desarrollo de un sistema regional de cooperación se percibe como una estructura de oportunidad que permite, a cada uno de los sistemas locales de producción, abrirse hacia la demanda externa dentro de un mercado cada vez más globalizado.

Finalmente, la globalización plantea un desafío político. Este desafío político se ha articulado a través de una serie de movimientos sociales que tratan de balancear los desequilibrios que la internacionalización de la economía y los procesos de redefinición de los principios de distribución autoridad llevan aparejados, a través de la movilización social.

En los documentos analizados, pero fundamentalmente a través de las entrevistas realizadas se percibe que la cooperación descentralizada se ha movilizado también como un modo de integrar a los movimientos sociales dentro del *agire* político de los entes territoriales. La cooperación descentralizada ofrece un marco para el encuentro entre las demandas de los movimientos y las instituciones políticas que articulan programas que intentan recoger estas demandas generando un modo de gestionar las demandas de los movimientos dentro del sistema político, más allá de la marginalización de los mismos como fuerzas anti-sistema o de la represión directa de sus iniciativas de protesta⁴⁷.

Por otro lado la agenda de la constitución de un espacio político interméstico está articulada en torno al proceso de integración europea. La cooperación descentralizada se percibe en los documentos analizados,

⁴⁷ La integración de los movimientos sociales anti-globalización, dentro del sistema político ha sido un elemento importante dentro de la agenda política, sobre todo para la izquierda italiana, a partir de los tristes acontecimientos de Génova en el año 2001.

como un instrumento que permite una mayor integración de la Toscana en los ámbitos de decisión europeos, a través de la participación de la región en distintas iniciativas de cooperación europeas. Europa se transforma, para la cooperación Toscana en un marco de referencia no sólo normativo sino también financiero⁴⁸.

A través de la cooperación con las instituciones europeas las autoridades regionales se sitúan en una posición de coordinación intermedia entre las iniciativas que surgen del territorio y la financiación que viene de las instituciones europeas. De esta manera las autoridades regionales consiguen, a través del desarrollo de iniciativas de cooperación, aumentar su presencia en distintos programas de cooperación europea que tienen como sujetos preferenciales los entes sub-estatales.

Sin embargo, la interacción con Europa se ha vestido con ropajes aún más recargados, al reclamar la Toscana para sí una contribución particular al proceso de integración europeo a través de articulación de un papel de mediación entre Europa y el Sur del Mediterráneo.

En casi todos los documentos analizados la Toscana ha querido definir su papel en términos de representación de un modelo de democracia, integración y desarrollo económico, en línea con los mejores valores de la idea Europea, para los países del Sur del área mediterránea. Además, la Toscana se ofrecería como mediador de las necesidades de estos países, con los que comparte una cultura mediterránea común, en sede europea, sobre todo en el marco de la creación en el año 2010 de un área de libre comercio en el Mediterráneo, en la que la Regione Toscana quiere jugar un papel central. A través de los documentos se percibe como para los actores regionales, la cooperación al desarrollo está llamada a jugar un rol fundamental en este esquema político⁴⁹.

El resultado de la interacción de los elementos anteriormente mencionados es la configuración de un modelo de representación en el que el territorio se configura como un actor relevante dentro de un *milieu* en el que conviven actores supranacionales, organizaciones e instituciones. La cooperación descentralizada al desarrollo como un instrumento importante en la constitución de un perfil propio dentro de este espacio interméstico. Sin embargo, los modos de representación de la cooperación Toscana hacen también referencia a un modo de entender la región como espacio político.

La Toscana como espacio político

Las representaciones de la cooperación descentralizada de la Regione Toscana se apoyan en un modo muy particular de entender la región como espacio político. La región se define como un espacio político que favorece la integración social, la participación y la concertación así como el asociacionismo y el voluntariado⁵⁰.

El alcalde de Sesto Fiorentino lo explica en el modo siguiente: *‘Credo che ci sia senz’altro una storia di questo territorio che ha sempre favorito e sollecitato le forme più svariate di volontariato e associazionismo. Questo mondo ha trovato nella pubblica amministrazione, a partire dai comuni passando per le province fino ad arrivare alla regione, sempre un punto di riferimento. Debbo anche dire che anche la Presidenza di Claudio Martini ha messo in evidenza questa capacità di interlocuzione con il mondo del volontariato dell’associazionismo del no profit e così via, e abbia scelto, questa è l’ultima che mi viene in mente ma ce ne sono molte altre, la collaborazione con emergency, cui noi stessi anche come Comune abbiamo aderito. Questo mostra un rapporto tra il governo regionale e un’associazione non governativa. Addirittura sottoscrivendo un protocollo d’intesa. E’ certo che ci sia stato un governo della cosa pubblica e delle istituzioni che ha tradizionalmente sostenuto queste forme, questo ha tra l’altro consentito il diffondersi nel tessuto sociale di una forte sensibilità solidaristica sotto mille forme. La cooperazione è ben radicata anche se proveniente da ambienti diversi. Io credo che senz’altro grazie alla sensibilità delle istituzioni vi è stato*

⁴⁸ Como ya hemos dicho antes la escasa autonomía financiera de las regiones italianas le fuerza a desarrollar estrategias de partenariado con otros niveles institucionales, como es el caso de la UE, a fin de conseguir financiación para el desarrollo de sus proyectos

⁴⁹ Sin embargo un análisis detallado de los datos de la distribución geográfica de la cooperación Toscana muestra el limitado alcance de estos objetivos geoestratégicos. La cooperación Toscana, debido a su dependencia de fuentes exógenas de financiación debe adecuar sus programas a las necesidades de las entidades financieras que no siempre ven el área del Sur del Mediterráneo como un objetivo prioritario.

⁵⁰ En línea con las cualidades que Robert Putnam atribuía a la Tradición cívica del Centro y Norte de Italia, como factor explicativo de las diferencias en términos de *performance* institucional entre las regiones italianas. (Putnam: 1993)

poi alla fine la possibilità che questo tessuto sociale si radicasse e sia riuscito a trovare degli interlocutori attendibili con i quali realizzare dei progetti.

En los documentos analizados, se produce un curioso fenómeno de territorialización de la regione Toscana como espacio político. Los documentos presentan a la región no sólo como un espacio institucional sino como una compleja estructura de interacciones entre distintos actores institucionales y no-institucionales, que comparten una dimensión territorial. La Toscana como espacio político es por tanto un noción en constante evolución que cobra sentido a través del mantenimiento de una serie de principios fundamentales de articulación de la representación política y las interacciones entre los distintos agentes presentes en el territorio y que se entienden constantes en la Historia política del territorio.

En los documentos que hemos analizado, estos principios se resumen a través de las ideas de subsidiariedad, integración y concertación. La subsidiariedad pone al territorio en el centro de la representación de la cooperación descentralizada, y particularmente a los agentes de la sociedad civil que son los encargados de articular el sistema, mientras que los entes locales actúan como una correa de transmisión institucional a través de la cuál se integran las demandas que surgen del mundo de las asociaciones.

Por su parte integración y concertación son valores *subsidiarios* del principio de subsidiariedad que estructura el sistema, ya que es sólo a través de ellos que la subsidiariedad puede cobrar un verdadero valor político más allá de las declaraciones institucionales. A través de la integración y de la concertación como prácticas políticas se estructura compromiso por parte de las instituciones con los valores y las demandas que emergen de las actividades de las organizaciones de sociedad civil y la articulación de un sistema que represente a las distintas sensibilidades del territorio.

Estos principios se manifiestan dentro de la política de cooperación descentralizada a través de la articulación de las mesas de coordinación por área geográfica. Como ya hemos visto anteriormente son foros donde se produce un parte importante la articulación y agregación de la demanda así como su integración de ésta en el entramado institucional de la acción exterior de la Regione Toscana.

En este sentido, las mesas de coordinación cobran un trascendencia especial en el modo en el que los documentos regionales representan la cooperación descentralizada ya que suponen la encarnación de los valores de subsidiariedad, integración y concertación que informan la concepción de la Regione Toscana como territorio.

Síntesis

En el modelo de representación de la política de cooperación descentralizada de la Regione Toscana se integran elementos de una agenda política internacional que ve en la globalización y la integración europea desafíos importantes para la gobernabilidad de la región, con un marco cognitivo que entiende la región como un espacio político estructurado alrededor de los principios de subsidiariedad, de integración y de concertación. Este modo de entender el espacio enfatiza la noción de territorio frente a las instituciones, estructurando la proyección exterior y la cooperación descentralizada en particular en torno a las características de la Toscana como sistema político territorial.

c. Necesidades funcionales y representaciones del territorio: la identidad como un instrumento fundamental en la constitución de la proyección exterior

El análisis de las representaciones de la cooperación descentralizada en el País Vasco y la Toscana pone de manifiesto que, a la hora de estructurar su proyección exterior, el discurso de las autoridades regionales integra no sólo elementos que podríamos catalogar como funcionales, sino que dotan al discurso de una serie de marcadores identitarios reconocibles. El resultado es un discurso sincrético en el que las necesidades funcionales se integran en un marco más amplio de definición de la región como espacio político.

Por un lado, la intensidad de los marcadores identitarios utilizados parece estar relacionada con la intensidad del modelo de construcción regional ante el que nos encontremos. Como hemos visto en el caso vasco, las referencias a la emigración como fenómeno social y a la emigración como fenómeno político están relacionadas íntimamente con las necesidades del modelo de construcción regional en el que las instituciones estaban envueltas más o menos enfocada hacia la construcción de una comunidad fuerte (thick). Por contra en el caso Toscano, el uso de una serie de marcadores “cívicos” responde a un modelo de construcción de la

comunidad más débil en la que los elementos compartidos tienen su origen en la construcción de la región como espacio público y no como comunidad.

A su vez, los diversos modos de presentar necesidades funcionales similares parecen responder en parte a los propios modelos de representación del territorio. Así, mientras en el caso vasco los modos de representar los problemas derivados de la internacionalización de la región se estructuran alrededor de una concepción jerárquica en la que las instituciones de la comunidad autónoma administran, favorecen, promocionan e interactúan, en un espacio político que distingue claramente entre dentro y fuera de la región, el modelo Toscano se articula a través de la representación de la región como un sistema de sistemas cuya función primordial es la coordinación de las iniciativas en el territorio dentro de un espacio de autoridad intermésico y flexible.

La proyección exterior de las regiones parece tener por tanto una relación particular con el proceso de construcción regional, relación que parece bastante clara a través del análisis de los modelos de representación.

Las regiones son espacios que se construyen desde el punto de vista político-institucional a través de la definición de una esfera de autonomía. La autonomía es una categoría relacional, por tanto la autonomía como característica fundamental que define a las regiones entendidas como un espacio político-institucional es el resultado de una serie de encajes institucionales que se estructuran alrededor de la estructura de autoridad de una sociedad.

Los cambios producidos por la globalización y la construcción europea afectan de manera muy importante a los modos de definir la autonomía política, sobre todo desde el punto de vista de la adecuación de los instrumentos formales que definen la autonomía a las capacidades reales para implementarla. En este contexto las autoridades regionales han encontrado en la proyección exterior un instrumento fundamental a la hora de redefinir su autonomía frente a un entorno en el cuál los cambios en esferas que van más allá de los límites del estado-nación tienen cada vez una repercusión mayor en nuestro modo de entender los límites de lo político.

Así pues los modos de representación que hemos analizado en las secciones anteriores representan un mapa cognitivo del modo en el que las regiones están afrontando los retos del proceso de construcción regional y de establecimiento de una esfera política autónoma en un espacio político, económico y social que cada vez es más fluido y difícil de delimitar.

IV. Referencias:

- Aja, Eliseo 2003: '*El Estado Autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*' Madrid: Alianza Editorial pp. 295-296
- Agnew, John 2002: '*Place and Politics in Modern Italy*' Chicago: The University of Chicago Press
- Caciagli, Mario 2003: '*Regioni d'Europa: Devoluzione, regionalismi, integrazione europea*' Bologna: Il Mulino Universale Paperbaks
- Desfor Eldes, Laura 1998: '*Symbol and ritual in the New Spain: The transition to democracy after Franco*' Cambridge: Cambridge University Press.
- Desideri, Carlo and Vincenzo Santantonio: 'Building a Third Level in Europe: Prospects and difficulties in Italy' *Regional and Federal Studies Vol. 6 Issue 2 Summer 1996* pp. 96-117.
- Fossati, Fabio 1999: '*Economia e política estera in Italia: l'evoluzione negli anni novanta*' Milano: Franco Agnelli
- Garmise, Shari: 'Convergence in the European Community: The case of Tuscany' in Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti eds 1994: '*Regional development in a modern European economy*' London: Pinter Publishers
- Gomá, R., R. González, S.Martí, LL. Peláez, M.Truño, P.Ibarra M.J. Monteserín and A. Blas: 'Participation, Public policies and Democracy: International Solidarity and Anti-militarism in the Basque Country and Catalonia' in Pedro Ibarra (ed) 2003: '*Social Movements and Democracy*'. New York: Palgrave-McMillan
- Hocking, Brian 1993: '*Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*'; New York: St. Martin's Press
- Iturralde, Marianick 2002: '*Le Pays Basque, la Catalogne et l'Europe: Stratégies politiques des Autonomies basque et catalane*' Paris: L'Harmattan.
- Keating, Michael: 'Is there a regional level of government in Europe?' in Patrick Le Galès and Christian Lequesne 1998 '*Regions in Europe*' London: Routledge
- Keating, Michael: 'Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies' Francisco Aldecoa and Michael Keating (eds.) 1999: '*Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*' London: Frank Cass.
- Keating, Michael, John Loughlin and Kris Deschouwer 2003: '*Culture, Institutions and Economic development: A study of eight European Regions.*' Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- Kincaid, John 'Foreign Relations of Sub-national Units: Constituent Diplomacy in Federal Systems' pp. 74-83 in Raoul Blindenbacher and Arnold Koller (eds) 2003 '*Federalism in a Changing World- Learning from each other: Scientific Background, proceedings and Plenary Speeches of the International Conference on Federalism 2002*' Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Latouche, Daniel: 'State Building and Foreign Policy at the Subnational Level' in Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche and Garth Stevenson (eds.) 1988 '*Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign contacts of Subnational Governments*' Connecticut: Greenwood Press.
- Newell, James: 'At the Start of a Journey: Steps on the road to decentralization' in Luciano Bardi and Martin Rhodes (eds.) 1998: '*Italian Politics: A review. Vol. 13*' Bologna: Il Mulino; Oxford: Westview Press. pp. 149-169
- OECD/DAC 1996: '*Development Co-operation policy review of Italy. Summary and Conclusions*' Paris: OECD Publications.
- OECD-DAC 2000: 'Review on Italy' *The DAC Journal* Vol. 1 No. 3. 2000 Paris: OECD Publications. pp.261-343

- Perez de Armiño, Karlos and Irantzu Mendiá: '*Las comunidades autónomas españolas y América Latina: Una nueva dimensión de la conexión iberoamericana. El país vasco.*' Unpublished paper.
- Peter B. Evans, Harold K. Jacobson y Robert D. Putnam (eds.) 1993: '*Double-edged diplomacy: International bargaining and domestic politics*'; Berkeley: University of California Press
- Putnam, Robert D. 1993: '*Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*' Princeton: Princeton University Press.
- Sforzi, Fabio: 'The "Tuscan model" and recent trends' in Giacomo Becattini, Marco Bellandi, Gabi Dei Ottai and Fabio Sforzi 2003: '*From Industrial Districts to Local Development: An Itinerary of research*' Cheltenham, U.K.: Edward Elgar
- Sharp, Paul: 'For diplomacy: Representation and the Study of International Relations', *International Studies Review* Vol. 1 No. 1 (Spring 1999) pp. 33-57
- Soldatos, Panayotis: 'An explanatory framework for the study of Federated States as Foreign-Policy Actors' in Hans j. Michelmann and Panayotis Soldatos (eds.) 1990: '*Federalism and International Relations: The role of Subnational Units*'; Oxford: Clarendon Press.
- Streek W. and Schmitter P.: 'From national corporatism to transnational pluralism', *Politics and Society* Vol. 19 1991 pp.133-165
- Triglia, Carlo 1986: '*Grandi partiti e piccole imprese*' Bologna: Il Mulino
- Woods, Ngaire (ed.) 2000: '*The political economy of globalization*' Basingstoke : Macmillan
- Zehfuss, Maja: 'Constructivism and Identity: A dangerous liaison' *European Journal of International Relations* 2001 vol.7(3) pp. 315-348.