

"La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del Observatorio y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea".

ESPECIFICIDADES DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA PÚBLICA: ACTORES, CONTENIDOS Y MODELOS

Jean-Pierre MALÉ¹

<u>PRESENTACIÓN</u>		<u>2</u>
<u>1. LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA PÚBLICA: BREVE PRESENTACIÓN</u>		<u>3</u>
1.1. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL		3
1.2. LA CDP, EN LA CONFLUENCIA DE DIVERSOS PROCESOS		3
1.3. LA CDP COMO EXPRESIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL		7
1.4. LOS MECANISMOS DE APOYO DESDE LA UE Y OTRAS INSTITUCIONES MULTI O BILATERALES		8
<u>2. PRIMERA IMAGEN GLOBAL DE LA CDP</u>		<u>10</u>
2.1. LOS FLUJOS DE RECURSOS: LA CDP VISTA COMO UNA PARTE DE LA AOD		10
2.2. LAS RELACIONES ENTRE ACTORES		15
<u>3. DESDE CIUDADES Y TERRITORIOS: ¿UNA NUEVA MANERA DE HACER COOPERACIÓN?</u>		<u>18</u>
3.1. TIPO DE ACTORES		18
3.2. CONTENIDO		19
3.3. FORMAS Y MODALIDADES		21
<u>4. ¿SOBRE QUÉ PUEDE INCIDIR LA COOPERACIÓN DIRECTA ENTRE GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES?</u>		<u>23</u>
4.1. LA COOPERACIÓN DIRECTA TIENE UN EFECTO POSITIVO EN LA CALIDAD Y EFICACIA DE LAS POLÍTICAS LOCALES		23
4.2. LA COOPERACIÓN DIRECTA PUEDE INCIDIR FUERTEMENTE EN LAS AGENDAS Y POLÍTICAS ESTATALES Y REGIONALES		24
4.3. LA CDP CONTRIBUYE A CAMBIOS MÁS GLOBALES EN LA CULTURA POLÍTICA MUNDIAL		29
<u>5. CONCLUSIONES</u>		<u>31</u>

¹ Director del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina
ocd.bcn@diba.es

PRESENTACIÓN

Objeto de la ponencia:

La ponencia se propone poner de relieve la importancia de la cooperación descentralizada pública (CDP) y el valor añadido específico que representa, tanto para los actores latinoamericanos (gobiernos locales y regionales), como para sus homólogos europeos.

Advertencias iniciales:

- (1) No conocemos todavía este fenómeno en toda su diversidad, ya que el Observatorio de la Cooperación Descentralizada (OCD) está empezando solamente esta tarea. Se trata de un primer intento y de unas reflexiones iniciales, a partir de los datos ya recogidos y de los primeros estudios y trabajos del OCD.
- (2) Esta ponencia es una contribución personal como experto y no representa una posición institucional del Observatorio. Debe considerarse más bien como un elemento de discusión, en la línea de fomentar un debate interno y externo sobre estos temas.

Contenido de la ponencia:

- Se hará primero un breve repaso del fenómeno de la cooperación descentralizada pública entre la Unión Europea (UE) y América Latina (AL), para poner en evidencia su riqueza y complejidad (capítulo 1).
- Después se analizará, en el capítulo 2, la imagen que se tiene en este momento de este tipo de cooperación, a partir de los datos disponibles recogidos o elaborados por el Observatorio.
- A continuación, se profundizará, en el capítulo 3, en las características de los actores, para entender en qué se basa la especificidad de la CDP y cuál puede ser el valor añadido de esta cooperación, especialmente cuando permite establecer relaciones directas entre los actores públicos de ambas regiones.
- A partir de allí, se pondrá de manifiesto (capítulo 4) en qué niveles puede tener efectos o impactos la cooperación directa y se verá que una cooperación de este tipo tiene un potencial de incidencia que va más allá de la cobertura de necesidades locales. Su impacto político e institucional supone no solamente una mejor cobertura de las necesidades del desarrollo a escala local, sino también y sobre todo el fortalecimiento de la dimensión local en las agendas nacionales y regionales, la proyección y visibilización de los gobiernos locales en el ámbito internacional y una incidencia significativa en la opinión pública mundial.
- Finalmente, se apuntarán en el capítulo 4 las principales conclusiones que podrían guiar los trabajos del OCD y que se someterán a debate en los talleres.

1. LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA PÚBLICA: BREVE PRESENTACIÓN

1.1. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

Sin entrar en las diferentes definiciones del término general de cooperación descentralizada -la discusión de las cuales no constituye el objeto del presente trabajo-, conviene precisar que el OCD se dedica a la cooperación descentralizada pública y centra su interés, dentro de ella, en la cooperación directa.

Entendemos, en esta ponencia, por “cooperación descentralizada pública” (CDP) el conjunto de las acciones de cooperación que realizan los gobiernos locales y regionales y designamos como “cooperación descentralizada pública directa” -o, para simplificar, cooperación directa- una parte solamente de lo anterior, es decir, las relaciones directas de cooperación que se establecen entre gobiernos locales y regionales de ambos continentes, sobre la base de la implicación y autonomía de dichos agentes.

Las observaciones anteriores significan que el OCD presta una atención especial a aquella cooperación en la que los agentes públicos descentralizados tienen un papel central en la programación, promoción y gestión de las acciones, sin depender del Estado central o de organismos multilaterales.

Esto no excluye, evidentemente, que puedan actuar de manera concertada y participada con otros agentes locales –como lo hacen en otros campos, como por ejemplo en la promoción del desarrollo local²-o que los actores no gubernamentales puedan ser ejecutores de ciertas acciones. Todo al contrario, es necesario que el gobierno local labore y ponga en ejecución sus estrategias de cooperación con la máxima participación y concertación posibles.

Si nos interesamos principalmente por esta realidad, desde el Observatorio de la Cooperación Descentralizada entre la Unión Europea (UE) y América Latina (AL) es porque el proceso de Valparaíso, que ha realizado en el año 2004 el balance de la cooperación descentralizada entre los municipios y gobiernos subestatales de ambas regiones, ha mostrado que la cooperación descentralizada pública es un fenómeno emergente y de gran dinamismo, y que convenía darle la visibilidad que merece, dando especial relieve a las prácticas de cooperación que generan lazos directos entre gobiernos locales y territoriales de ambas regiones.

1.2. LA CDP, EN LA CONFLUENCIA DE DIVERSOS PROCESOS

² En esta perspectiva, no se consideran ni las acciones financiadas por administraciones locales pero destinadas a ONGD y sin implicación directa de los municipios o regiones de los países latinoamericanos, ni las posibles actuaciones promovidas directamente por las agencias estatales o los organismos multilaterales, aunque puedan tener una incidencia en los ámbitos locales.

La complejidad del tema que abordamos en esta ponencia es que la cooperación entre actores subestatales de la Unión Europea y de América Latina se encuentra, en nuestra opinión, en la confluencia de diversos procesos, de diferente naturaleza y que responden a paradigmas diferentes: el primero de ellos corresponde a un cambio estructural en el campo de las relaciones internacionales, mientras que los demás se sitúan más estrictamente en la esfera de las relaciones de cooperación internacional al desarrollo.

1.2.1. La internacionalización de la dimensión local

El primer proceso al que hacemos referencia –y que es el más trascendente por sus consecuencias políticas e institucionales- es lo que podríamos llamar la proyección de lo local en el ámbito internacional o la internacionalización de la dimensión local. Este fenómeno -que está en pleno auge en la actualidad- es la expresión de una tendencia profunda de evolución en las relaciones internacionales, que refleja los cambios registrados en este campo, como resultado a la vez de la crisis del Estado nacional -especialmente en un contexto de integración regional-, de la aceleración de la globalización económica y de la nueva importancia del territorio en la perspectiva de un fortalecimiento del desarrollo local.

No desarrollaremos aquí las razones que explican estos fenómenos, que serán analizadas con detalle en el Documento Base de la Conferencia, elaborado por Klaus Bodemer.

En cambio, queremos resaltar diferentes aspectos que inciden directamente sobre la dinámica que dichos fenómenos generan en las relaciones entre gobiernos locales y regionales.

Debemos tener presente, en particular, que esta proyección de las ciudades y territorios en el espacio mundial es un fenómeno que no está determinado por -ni supeditado a- el contexto de las relaciones norte/sur. Es una lógica general, que nace y se desarrolla con un dinamismo semejante desde los gobiernos locales y regionales de las diversas regiones del planeta. Se manifiesta tanto entre ciudades y regiones europeas como también entre gobiernos locales latinoamericanos.

Es un fenómeno que se basa en el interés directo de cada participante y en sus propias razones políticas, económicas o culturales de establecer relaciones con sus homólogos. El modelo subyacente de dichas relaciones está marcado por la voluntad de establecer una especie de “partenariado” entre los actores implicados y tiende a construirse sobre un principio de relaciones simétricas y recíprocas y sobre una idea de interés mutuo.

Este fenómeno se nutre a la vez de la necesidad técnica de intercambio y comparación de experiencias entre gobiernos locales, en los temas que son de su competencia (infraestructuras locales, servicios públicos, desarrollo local, gestión del territorio, etc.), y de la voluntad política de proyección de los gobiernos locales y regionales como actores en la escena internacional.

Esta dinámica está liderada en general por las grandes ciudades y metrópolis urbanas que perciben más claramente que las pequeñas y medianas que su desarrollo económico y

social depende de factores externos y que necesitan proyectarse e inscribirse en un contexto global, para buscar nuevas oportunidades de desarrollo, generar una masa crítica suficiente, obtener visibilidad política, exportar su know-how en materia de gestión urbana o de gestión del territorio, desarrollar acciones de lobby, etc.

Para este tipo de actores, está claro que dicha dinámica ha sido el principal detonante de su entrada decidida en el campo de las relaciones internacionales y que se trata de un proceso que implica directamente y que moviliza las instituciones locales y regionales concernidas.

1.2.2. La cooperación al desarrollo, promovida desde el mundo local y los territorios

El fenómeno que acabamos de mencionar, que es una tendencia muy potente hoy en día en el mundo de las relaciones internacionales, no debe llevar a despreciar o minusvalorar el segundo elemento determinante de la proyección internacional de los gobiernos locales y regionales, que es la voluntad de expresar desde lo local una voluntad ciudadana de cooperación hacia el desarrollo de las poblaciones del sur.

Estas motivaciones ligadas con la cooperación y la ayuda al desarrollo han surgido a menudo –especialmente en España, a mediados de los noventa- como consecuencia de una presión de la ciudadanía o de los grupos locales de solidaridad y cooperación, que han pedido (o exigido en ciertos casos) que las administraciones locales dedicaran una parte de su presupuesto a financiar acciones de cooperación con los pueblos del sur. En este contexto, los gobiernos municipales y regionales han tomado muchas veces la decisión de dotar una partida importante para este fin, y han tenido que decidir si actuaban mediante una fórmula de cooperación directa que les ponía directamente en contacto con sus homólogos del sur (muchas veces los municipios hermanados) o a través de fórmulas indirectas o delegadas, como por ejemplo las convocatorias de proyectos abiertas a las ONGD locales.

La cooperación indirecta (o delegada a otros actores), que consiste en financiar los proyectos o acciones presentados por los actores no gubernamentales, representa actualmente, en ciertos países, la mayor parte de los flujos de cooperación descentralizada pública. En España por ejemplo, se estima que el 78% de la cooperación promovida por las comunidades autónomas está constituido por las subvenciones que otorgan a proyectos no gubernamentales. En este caso, las instituciones locales se limitan a financiar proyectos d'ONG y a dar apoyo a su tejido social, sin elaborar una verdadera política pública de cooperación. En otros países en cambio, la CDP ha sido más fácilmente considerada como la expresión de la voluntad política del gobierno local y canalizada preferentemente a través de modalidades de cooperación directa.

No obstante estas diferencias de país a país, se puede constatar que la motivación de ayuda al desarrollo ha sido a veces determinante para hacer entrar a los agentes subestatales en una dinámica de relaciones exteriores, especialmente en el caso de las ciudades pequeñas y medianas. La perspectiva de cooperación al desarrollo ha generado así flujos importantes de recursos, que se han concentrado en las subregiones más pobres de América Latina (Centroamérica y Región Andina).

Este segundo fenómeno se inscribe por tanto claramente en una perspectiva norte/sur y en la lógica general de la cooperación al desarrollo. Se puede decir que parte de un paradigma desarrollista y/o humanitario, lo cual explica que el contenido de las intervenciones haya sido muchas veces de tipo asistencial, es decir basado en la existencia de necesidades básicas no cubiertas, o en la voluntad de paliar las consecuencias de catástrofes (principalmente en Centroamérica).

1.2.3. La dimensión de solidaridad política con determinados procesos de cambio político y social

A los dos factores principales que hemos citado –la internacionalización de la dimensión local y la emergencia de los gobiernos locales y regionales como actores de la cooperación internacional al desarrollo- se añade un tercer elemento interesante que ha jugado históricamente un papel importante en el establecimiento de contactos directos entre gobiernos locales y regionales de la UE y de AL.

Este tercer elemento tiene que ver con la expresión de una solidaridad política entre ciertos gobiernos municipales o territoriales europeos y determinados regímenes o movimientos sociales implantados en América Latina (revolución cubana, sandinismo, movimiento de campesinos del Brasil, etc.). Este tipo de motivaciones –muy presente en diferentes países europeos- ha sido sobre todo activo en los gobiernos municipales en los años ochenta y noventa. Se ha expresado muchas veces a través de la fórmula del hermanamiento, y ha permitido establecer un cauce de relaciones, contactos y conocimiento mutuo entre los municipios³.

Estas relaciones se han mantenido, según los casos, en un marco estrictamente institucional (de gobierno local a gobierno local) o en un marco más rico, cuando se ha utilizado el hermanamiento como una vía para canalizar relaciones más amplias y diversas entre agentes sociales y representantes de la sociedad local de los dos municipios implicados.

Como se puede constatar, las motivaciones que han conducido los gobiernos locales y regionales a ponerse directamente en contacto unos con otros son diversas y varían según los países y las etapas históricas. Algunos se han situado sobre todo desde una perspectiva de cooperación horizontal y de proyección externa, otros desde una lógica de ayuda al desarrollo o de solidaridad.

Dichos procesos y perspectivas se solapan y se superponen, lo que no facilita el análisis y hace más compleja la construcción de un discurso coherente, ya que el propio término de “cooperación” tiene en cada caso un sentido y un contexto diferentes. Ahora bien, son elementos difíciles de disociar de manera nítida y que se enriquecen mutuamente, constituyendo así una de las fuentes de riqueza e interés de la CDP en el contexto general de las relaciones entre las dos regiones.

³ Recordemos que los gobiernos locales, que son resultados de procesos políticos (elecciones locales) tienen plena autonomía para tomar decisiones de este tipo que tienen un marcado carácter político.

- Las diferentes dimensiones que hemos señalado hacen de la CDP un fenómeno complejo y multifacético, que se sitúa a caballo entre el campo de las relaciones internacionales –donde prima la simetría, al menos en términos jurídicos i formales, ente los agentes implicados- y el campo de la cooperación al desarrollo, que parte de un paradigma de asimetría económica y social que pretende paliar.

1.3. LA CDP COMO EXPRESIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Desde una perspectiva europea, para analizar y entender la CDP, hay que situarla claramente en el marco de la descentralización del poder central y como una manifestación de la autonomía local.

En efecto, la CDP nace del mundo local y no se puede comprender sin enmarcarla dentro del fortalecimiento progresivo de la autonomía de los gobiernos locales, y no hacemos referencia aquí únicamente al marco institucional formal y a la estructura de competencias reconocida desde el poder central, sino también a la capacidad demostrada de los gobiernos locales de luchar, desde lo local, para ampliar su grado real de autonomía, en particular mediante la asunción de nuevas funciones y responsabilidades.

La evolución de las administraciones locales, al menos en Europa, ha estado marcada en efecto por las iniciativas de dichas administraciones en campos donde no tenían unas competencias predefinidas y formalmente reconocidas, por ejemplo en materia de empleo, política de género, medio ambiente, promoción del desarrollo local, etc.

En el ámbito de las relaciones internacionales y de la cooperación internacional, se ha dado el mismo fenómeno. En los años ochenta y, sobre todo, en los noventa, mientras que los Estados se mostraban reticentes a ceder los espacios de competencia que tenían – argumentando que las relaciones internacionales eran un dominio exclusivo reservado a los gobiernos nacionales- los gobiernos locales y regionales han desarrollado, por iniciativa propia, una dinámica de cooperación que tiene rasgos específicos.

En este sentido, se ha de entender que la CDP es ante todo un fenómeno que expresa y traduce la autonomía de las administraciones subestatales, que toman decisiones sobre la naturaleza, contenido y orientación geográfica y temática de la cooperación que emprenden con socios de otros países, dentro de ciertos límites o condicionantes legales que corresponden al marco jurídico e institucional de cada Estado nacional. Es un campo de decisión estratégica y política que forma parte, hoy en día, de las políticas públicas locales y debe considerarse como tal.

- Todo y teniendo presente que, en la práctica, la autonomía local es relativa y que puede ser más reducida en determinados países y, en ciertos casos, verse condicionada o influida por los programas de cofinanciación de acciones de cooperación descentralizada que promueven determinados

gobiernos centrales u organismos multilaterales, se ha de reconocer -al menos desde la realidad europea- el alto grado de autonomía que existe actualmente en las decisiones de ámbito local o regional.

Estas observaciones ponen de manifiesto al mismo tiempo que las mejoras profundas de la CDP habrán de pasar por una evolución de las prácticas de los agentes subestatales mismos. Es difícil que decisiones tomadas desde arriba puedan transformar de manera significativa la dinámica “espontánea” de los gobiernos locales y regionales. La mejora de la CD exige por lo tanto un trabajo descentralizado, laborioso y complejo, basado en la circulación de información y en la comparación y discusión de las prácticas y de los modelos de actuación, que el Observatorio se propone realizar progresivamente.

1.4. LOS MECANISMOS DE APOYO DESDE LA UE Y OTRAS INSTITUCIONES MULTI O BILATERALES

No se puede terminar esta breve presentación de la cooperación descentralizada sin hacer referencia a los programas y mecanismos de apoyo que se han puesto en marcha desde los Estados y organismos multilaterales.

En efecto, la dinámica generada de manera autónoma por los gobiernos locales y regionales del norte y del sur ha adquirido progresivamente visibilidad y “legitimidad”. La capacidad de los gobiernos subestatales de desarrollar sus propias políticas de cooperación ha sido reconocida –aunque de manera lenta y desigual- por los gobiernos nacionales y ha merecido también el interés de diversos organismos multilaterales. El caso más destacado es el de la Unión Europea, que ha promocionado de manera decidida y ha incorporado en sus programas el concepto de cooperación descentralizada, aunque lo haya extendido en este caso a un abanico de actores mucho más amplio, que incluye ONG, agrupaciones profesionales, grupos locales, cooperativas, sindicatos, organizaciones de mujeres o de jóvenes, instituciones de enseñanza o investigación, iglesias, etc., lo que tiene el inconveniente de no contribuir a poner de manifiesto la especificidad de la CDP.

Los programas de apoyo a la cooperación descentralizada, que se han promovido desde las agencias bilaterales han aportado recursos adicionales que han permitido dar una mayor dimensión a ciertos proyectos o acciones.

Algunos países europeos, como Bélgica, Francia, Italia, Países Bajos, Suecia, etc. han abierto así unas líneas de cofinanciación de las acciones de CDP para reforzar este fenómeno y ayudar a la proyección externa de sus propios agentes subestatales, considerando que el Estado tiene interés en apoyar –y, en ciertos casos, intentar coordinar- la acción exterior de todas sus administraciones.

Pero lo más importante, en términos cualitativos y de contenido, es que ciertos organismos multilaterales, han contribuido de manera decisiva a estimular o potenciar determinados modelos de relaciones que van más allá, en ciertos casos, de las relaciones de ciudad a

ciudad o de región a región que dominaban en la cooperación descentralizada tal como se había desarrollado de manera espontánea⁴.

Podemos citar, a título ilustrativo, dos ejemplos que son muy diferentes por su orientación y peso financiero pero que tienen en común de proponer modelos o mecanismos nuevos:

- El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de su Programa de Desarrollo Humano Local, se ha interesado sobre todo por el aspecto de dispersión de las ayudas descentralizadas y ha intentado contribuir a la coordinación de la CDP ofreciendo -por ejemplo en Cuba o en Colombia- un marco para canalizar las diferentes aportaciones dirigidas al mundo local.
- La aportación de la UE, por su parte, destaca por su importancia y por su contenido específico. En particular, en la región latinoamericana, la UE ha lanzado desde el año 1995 el Programa URB-AL que ha promovido nuevas formas de relaciones entre los agentes subestatales. Dicho programa ha supuesto un cambio cualitativo en la CDP, especialmente por la introducción de la figura de las redes temáticas entre gobiernos locales y por la creación de mecanismos de identificación y formulación de proyectos comunes dentro de cada red.

4 El OCD no ha tenido todavía el tiempo suficiente para recoger y sistematizar toda la información relativa a estos programas. Pero se ha hecho referencia aquí a diferentes estrategias que los estados u organismos internacionales utilizan para dar apoyo a la CD. Recordemos que no hablamos aquí de los programas de intervención directa de los Estados o de los organismos internacionales que puedan tener una incidencia en el nivel local- muchos de los proyectos y programas están en este caso- sino de los programas bilaterales o multilaterales que parten de la existencia de un fenómeno autónomo y buscan la manera de reforzarlo o encauzarlo.

2. PRIMERA IMAGEN GLOBAL DE LA CDP

Desde la perspectiva que estamos presentando, nos interesa estudiar la CDP a partir de una estimación de los flujos financieros que puede generar, pero también y sobre todo adentrarse en el conocimiento de las relaciones entre actores.

Por esta razón el Observatorio se ha interesado en (1) recoger y sistematizar las informaciones existentes y (2) intentar establecer un primer mapa indicativo de las relaciones entre ciudades y territorios que la CDP ha generado hasta ahora.

2.1. LOS FLUJOS DE RECURSOS: LA CDP VISTA COMO UNA PARTE DE LA AOD

Esta manera de abordar la cuestión considera la CDP en términos cuantitativos y se preocupa de medir su importancia en relación con el resto de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Esta perspectiva procede del mundo de la cooperación al desarrollo y mantiene de alguna manera la visión asimétrica entre “financiadores” y “receptores” de ayuda o entre “donantes” y “beneficiarios”. Diversos actores europeos y latinoamericanos comparten de alguna manera esta visión, con ciertos matices debidos a las diferencias de perspectiva.

2.1.1. Desde el norte: voluntad de contabilizar la AOD subestatal

Tanto la OCDE -máximo organismo encargado de regular y controlar las ayudas al desarrollo- como los Estados que forman parte de dicho organismo buscan medir el esfuerzo financiero de las instituciones públicas subestatales, que se añade a la ayuda bilateral o multilateral financiada por cada Estado central y permite aumentar la cifra de AOD suministrada por el país.

Desde este punto de vista, la OCDE ha iniciado recientemente un esfuerzo sistemático para mejorar la recogida de los datos referidos a los flujos financieros que los agentes públicos subestatales dedican a la cooperación al desarrollo. La publicación reciente del informe: “Aid extended by Local and State Governments” (2005) permite hacer visible, por primera vez, el fenómeno a escala europea y global, aunque sea simplemente en términos cuantitativos.

Cabe destacar que los montos financieros recogidos por la OCDE no se limitan a la cooperación directa sino que pretenden sumar todas las formas de cooperación financiadas desde los municipios o regiones. Abarcan así todos los recursos dedicados a la cooperación y que entran en el concepto de AOD del Comité de Ayuda al Desarrollo, es decir, las acciones que ponen en relación las administraciones públicas del norte y del sur, pero también las acciones no gubernamentales, las ayudas de emergencia o las acciones de sensibilización y educación al desarrollo dirigidas a la sociedad del norte, siempre y cuando estén financiadas desde los gobiernos locales y regionales del norte.

Los resultados de este primer intento de contabilización sistemática de la AOD subestatal a escala mundial, basado en cifras de los años 2002 y 2003, demuestran que se trata de un fenómeno emergente y en crecimiento, como se analizará con detalle más adelante.

Conviene tener presente, sin embargo, que este fenómeno es todavía mal conocido ya que la información correspondiente es desigual y presenta lagunas importantes, como lo reconoce la propia OCDE.

Como botón de muestra, se puede señalar que, dentro de los 15 países europeos de antes de la ampliación, 7 consideran que la cooperación descentralizada o bien no existe en su caso concreto (Dinamarca, Irlanda, Suecia) o bien no tiene suficiente importancia para merecer un esfuerzo de recogida específica de la información correspondiente (Finlandia, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido). Dentro mismo de los 8 países que sí se preocupan de medir la AOD subestatal, muchos se limitan a una recogida sistemática de la cooperación financiada por las regiones, dejando de lado o estimando de manera muy aproximada la información referente a la cooperación de los municipios, que es mucho más dispersa y difícil de sistematizar.

En la situación actual, se debe tener en cuenta, por consiguiente, que la estimación del volumen de recursos dedicado por los gobiernos subestatales a la cooperación está claramente infravalorada, especialmente en el caso de la AOD procedente de los gobiernos municipales.

Este flujo de recursos movilizados por las administraciones subestatales tiene por lo tanto un margen de crecimiento importante, debido por una parte a la dinámica propia del fenómeno que estudiamos y, por otra, a las deficiencias de la información estadística que hemos señalado y que se pueden ir subsanando progresivamente.

Es significativo, por ejemplo, que el monto de la AOD subestatal de la UE registrada por la OCDE haya aumentado muy fuertemente (+47%) entre 2002 y 2003. Se trata en parte, obviamente, de un efecto estadístico, ya que una mayor atención prestada a este fenómeno por parte de las autoridades nacionales genera una mejor identificación y contabilización de las acciones. De hecho, es el interés manifestado por estos gobiernos y por la OCDE lo que permite hacer aflorar progresivamente la dimensión financiera del fenómeno de CD.

2.1.2. Desde del sur: interés de las administraciones locales por medir la AOD a la cual tienen acceso y que pueden manejar de manera autónoma

Desde los gobiernos locales y regionales del sur existen preocupaciones que son de alguna manera “simétricas”: se considera importante medir todos los recursos de cooperación a los cuales tienen acceso y que pueden manejar sin intervención, control o fiscalización por parte del Estado central.

Desde esta perspectiva, puede existir una delimitación algo diferente de la AOD descentralizada, que abarcaría en este caso todo el flujo de AOD que pueden obtener y

manejar de manera autónoma las administraciones locales y regionales del sur, sea cual sea la fuente de financiación⁵.

De todos modos, no nos preocupa en este momento que la delimitación exacta de los flujos de CD pueda ser algo distinta -según la pregunta que se plantea y la perspectiva de la cual se parte-. Intentamos simplemente poner de relieve que, tanto desde Europa como desde América Latina, existen preocupaciones legítimas que ponen el acento en la cuantificación del fenómeno y en la medida de los flujos de recursos correspondientes.

Llegados a este punto, conviene que nos interroguemos sobre lo que representa o puede representar la CDP en términos de recursos financieros o materiales, para ser conscientes a la vez de su potencial y de sus limitaciones intrínsecas.

2.1.3. Posibilidades y limitaciones de la CDP en términos cuantitativos y de movilización de recursos

A. La CDP que se registra en los diferentes países

Como se ha dicho anteriormente, la CDP empieza a ser objeto de atención estadística como fenómeno específico en los países de la OCDE. Cuando se contabilizan todos los recursos dedicados a la cooperación y solidaridad, se observa que, en ciertos países (Alemania, España, Bélgica, Francia, Italia), la aportación de las administraciones descentralizadas es muy significativa, con importes que representan como en España hasta el 18% de la ayuda pública al desarrollo bilateral, mientras que, en el resto de los países europeos, la CD no supera el 1% de esta partida. Sumando las cifras facilitadas por los diferentes Estados miembros de la Unión Europea, la OCDE llega a un monto total de 1.149,9 millones de US \$ para el año 2003.

Si recordamos lo que hemos dicho al principio y, en particular, que la CDP se sitúa en la confluencia de varios procesos, es necesario poner de manifiesto que la estimación que se hace por parte de la OCDE probablemente no cubre con la misma atención todas las facetas del fenómeno que nos interesa, porque se limita principalmente a la parte de la cooperación descentralizada pública que responde a los conceptos clásicos de cooperación al desarrollo del norte hacia el sur y no abarca más que parcialmente la parte que responde a una lógica de cooperación horizontal y recíproca entre agentes.

De esta cuantía total, la parte que se destina a AL se desconoce en este momento, pero se puede suponer que representa un porcentaje minoritario, comprendido probablemente entre el 20 al 40% , teniendo en cuenta que los países del centro y del norte de Europa tienen una cooperación más orientada hacia otras regiones, pero considerando también que existe al mismo tiempo, como mínimo, un caso singular en sentido opuesto, que es España, puesto que el Estado español estima que entre el 60 y el 70% de la cooperación que procede de las Comunidades Autónomas y de los municipios se destina a AL.

⁵ Esta delimitación incluiría por ejemplo los programas de la ayuda bilateral o multilateral que no se plantean como un apoyo a las relaciones directas entre gobiernos locales de ambas regiones sino que están encaminados a reforzar directamente los gobiernos locales del sur.

Con esta estimación muy provisional, se puede pensar que la AOD descentralizada europea que se destinaba a AL en el año 2003 oscilaba probablemente entre 250 y 450 millones de US \$, siempre en el marco de las cifras que se manejan actualmente.

Dentro de lo que se destina a AL, hay que recordar, a su vez, que lo que hemos designado como cooperación directa representa un porcentaje limitado que se puede estimar, aproximadamente, entre un 20 y un 40%, teniendo en cuenta que las acciones indirectas destinadas a financiar proyectos de ONGD son las más importantes, en términos financieros, en diferentes países europeos.

Estaríamos hablando entonces de un monto de cooperación comprendido entre 50 y 150 millones de US \$, generado a partir de la dinámica autónoma de los gobiernos locales y regionales e implicando una relación directa entre las administraciones locales y regionales de ambas regiones. El margen de incertidumbre sobre las cifras, como se observa, es todavía muy elevado, pero se indican estas cantidades para dar simplemente un primer orden de magnitud de los fenómenos.

B. Los programas de apoyo a la CD

Capítulo aparte merecen los programas de apoyo a la CD que, desde la UE, el Banco Mundial u otros organismos financiadores multilaterales o bilaterales, quieren reforzar económica y técnicamente la dinámica autónoma de los gobiernos locales y regionales.

Para tener un orden de magnitud de los flujos de recursos que generan estos programas se puede examinar, a título indicativo, algunos programas de la UE:

- ❑ La 2ª fase de URB-AL (2000-2005), por ejemplo, ha representado durante 5 años una aportación total comunitaria de 50 M. de € es decir un promedio de 10 M. de €/año, que se han repartido entre los agentes subestatales de ambas regiones⁶.
- ❑ También se puede hacer mención de la Línea Presupuestaria B7-6002 de cooperación descentralizada, abierta a todos los continentes y dotada con 18 M. € para el período 2004-2006⁷. Esta partida representa pues aproximadamente 6 M. €/año (de los cuales se destinó a AL el 23,5% durante el año 2003, según la evaluación realizada), pero hay que recordar que se trata de una partida abierta a una gama extensa de agentes públicos y privados y en la cual las administraciones locales tienen una participación minoritaria.

De la misma manera, se pueden mencionar los programas de apoyo financiados desde los Estados centrales. Como ejemplos ilustrativos, se puede indicar que la cofinanciación acordada por el Ministerio de Asuntos Exteriores francés para las acciones de cooperación descentralizada en todo el mundo se elevaba el año 2002 a unos 11,8 M. de € que los

⁶ Debido al mecanismo de la cofinanciación, la aportación comunitaria solo representa una parte del coste total de los proyectos.

⁷ Ver "Strategic guidelines 2004-2006 for the decentralised cooperation budget line" p.5

Países Bajos ofrecían por su parte, en el marco del Programa Logo South un apoyo de aproximadamente 3 M. de € por año, destinado en este caso a la cooperación descentralizada hacia 17 países del sur.

Hay que recordar que no tenemos todavía un conocimiento completo y contrastado de estos flujos de recursos y que es un trabajo que l'Observatorio se plantea profundizar, sistematizar y difundir en el futuro inmediato. Asimismo, estos indicadores permiten tener un orden de magnitud indicativo del volumen de recursos actualmente aportado de forma autónoma desde los gobiernos locales y del monto financiero adicional que se canaliza a través de ciertos programas de apoyo a la cooperación descentralizada.

Lógicamente, los programas de apoyo a la cooperación descentralizada representan un porcentaje reducido en relación con el fenómeno en su conjunto. Sin embargo, tienen a veces más visibilidad y más impacto estratégico que las iniciativas autónomas porque enmarcan por si solos una gran cantidad de acciones y proyectos y pueden promocionar determinados modelos innovadores de actuación, mientras que la actividad autónoma de los gobiernos locales y regionales es más dispersa, heterogénea y poco conocida.

Considerando globalmente el orden de magnitud resultante en cuanto al monto total de recursos movilizados por la CDP, se constata que representa actualmente -en términos puramente financieros- unos flujos ya significativos. Además, se constata una tendencia al crecimiento rápido de dichos flujos, como indicamos a continuación.

C. Posibilidades de aumento de la CD UE-AL

En las estimaciones que se manejan actualmente, está claro que la AOD descentralizada en su conjunto está infravalorada y que la cooperación directa, en particular, es todavía muy poco visible, debido a diferentes factores que se pueden ir corrigiendo y que indican líneas de acción posibles para el futuro. Para aumentar los montos actualmente estimados, se puede:

- promover y estimular la CDP en los estados miembros de la UE en los cuales este fenómeno parece todavía embrionario,
- incitar los Estados nacionales que no lo hacen a contabilizar o estimar la CDP y a identificar, dentro de ella, la cooperación directa entre gobiernos locales y territoriales,
- mostrar el interés especial de la cooperación municipal –distinguiéndola de la que realizan las regiones- y la necesidad de abordar este campo, a pesar de la dificultades de recogida de la información correspondiente,
- intentar reorientar la cooperación municipal y regional -que ha canalizado hasta ahora una parte muy importante de los recursos hacia la financiación de acciones no gubernamentales- hacia modelos que den más peso a la cooperación directa entre administraciones locales,
- procurar atraer más iniciativas de CDP hacia AL e intentar incrementar la parte de la CDP destinada a esta región, etc.

Existe por tanto un margen importante de crecimiento en términos cuantitativos, pero se ha de tener en cuenta (1) que la CDP tiene un marco financiero limitado, que no podría responder a determinadas expectativas o necesidades, y (2) que la evolución positiva de los montos financieros depende mucho de la voluntad política de las instituciones nacionales, regionales y locales, que han de estar convencidas de la necesidad y del interés de promocionar este tipo de cooperación.

Este segundo punto supone, entre otras cosas, que se realice una labor de investigación y análisis de la CDP, la difusión de sus resultados y la valoración de los modelos de actuación y de las formas de relación, para contribuir de manera concreta y efectiva a mejorar la visibilidad de este modo de cooperación. Este esfuerzo técnico a realizar constituye precisamente una de las funciones principales del Observatorio.

- De modo general, se puede afirmar que el posible aumento de la CDP en el futuro pasa por hacerla mucho más visible, afirmar su especificidad y demostrar el interés y la calidad de este tipo de cooperación, concretamente entre los gobiernos locales y regionales europeos y latinoamericanos. Desde este punto de vista, la CDP ha de hacer una demostración de eficacia y calidad y convertirse en un referente de excelencia, si se quiere que los diferentes actores colaboren en darle una mayor visibilidad y en reforzarla financieramente.

2.2. LAS RELACIONES ENTRE ACTORES

Para ir más lejos que la simple contabilización de flujos financieros, se ha iniciado, desde el Observatorio, la recogida y tratamiento de la información sobre las relaciones que se establecen entre los gobiernos locales y regionales de ambas regiones. Se trata de un primer paso -porque la información es todavía muy incompleta y no hemos abordado aún el análisis más cualitativo del contenido de las relaciones- pero que tiene el mérito de ofrecer una primera visión global del fenómeno de la CDP, a partir de la cual se puede empezar a trabajar en base a datos concretos.

Se ha construido así un primer mapa de la CD entre la UE y AL, a partir del estudio de las relaciones “bilaterales” que se han establecido de manera autónoma y, en general, sin ayuda oficial, entre los gobiernos locales y regionales europeos y sus homólogos latinoamericanos.

Se han detectado hasta la fecha 550 relaciones establecidas entre 418 municipios o regiones de la UE y 324 agentes subestatales en AL, y se han analizado dichas relaciones, tanto desde el punto de vista de su procedencia y destino geográficos, como del tipo de actores involucrados.

Esta primera imagen de la distribución de las relaciones confirma en particular diferentes aspectos que se han señalado, como por ejemplo:

- La amplia dispersión de estas iniciativas municipales y regionales, que ponen en relación agentes subestatales en la práctica totalidad de los países europeos y latinoamericanos .
- El fuerte peso de los vínculos históricos y culturales, como lo demuestran las relaciones privilegiadas de los agentes subestatales españoles con sus homólogos en los países hispanofonos (209 de un total de 216 relaciones que involucran a gobiernos locales españoles), o las relaciones privilegiadas que se establecen entre Portugal y Brasil (38 relaciones) y entre Italia, por una parte y Argentina y Brasil por otra
- La importancia de los factores políticos en el establecimiento de los vínculos entre administraciones locales: Así Nicaragua (con 159 relaciones) o Cuba (52) , han sido países donde se ha concentrado la incidencia de la CDP europea, puesto que la CDP de varios países europeos, como Alemania, Austria, Holanda, o Reino Unido, con América Latina, se ha focalizado muy fuertemente en Nicaragua.
- La tendencia al establecimiento de vínculos entre gobiernos de mismo “rango” administrativo, excepto en el caso de las regiones europeas, que no siempre encuentran socios del mismo tipo y que establecen por lo tanto en muchos casos relaciones con grandes ciudades latinoamericanas.
- etc.

Los resultados detallados aparecerán en el estudio de Arnau Gutiérrez, que se publicará en el primer Anuario. Conforme vaya avanzando el trabajo del Observatorio, este mapa se irá ampliando y enriqueciendo progresivamente. Incluirá en particular en el futuro las relaciones que se han establecido en el marco de los programas de apoyo a la cooperación descentralizada y en el seno de las redes y asociaciones de ciudades y regiones.

En paralelo con el trabajo anterior, se han estudiado las relaciones establecidas a través de los proyectos aprobados en el marco del Programa URB-AL hasta octubre de 2004. Algunos resultados merecen ser destacados:

- Un total de 447 administraciones territoriales han participado en 158 proyectos.
- Se constata que en el Programa URB-AL han participado 319 municipios o regiones que no figuraban en el mapa anterior, establecido a partir de las relaciones “bilaterales”. Se puede decir por tanto que URB-AL ha contribuido de manera decisiva a incluir en la dinámica de cooperación descentralizada pública a nuevos actores.
- Un hecho destacable es que la distribución geográfica de las relaciones generadas por URB-AL no coincide exactamente con la del mapa anterior. Se concentran menos en Centroamérica (13% del total frente al 39% en el caso de las relaciones “bilaterales”) y, en cambio, tienen un peso más fuerte en el Cono Sur (47% frente al 39% para las relaciones “bilaterales”).

- También se puede remarcar que las grandes ciudades tienen un peso superior en las acciones de CDP en la región latinoamericana que en Europa y esto es válido tanto para el Programa URB-AL como para las relaciones “bilaterales”.

Estos primeros resultados referidos a los proyectos URB-AL, que serán convenientemente cotejados con el Centro de Documentación URB-AL y analizados y tratados con más detalle, serán publicados y difundidos en breve dentro de las publicaciones del Observatorio.

- A pesar de sus imprecisiones actuales, estas observaciones y estudios empíricos son muy importantes, porque nos ayudan a tener una primera idea indicativa del fenómeno y nos estimulan a proseguir y profundizar el análisis, con la colaboración de todos los actores implicados.

3. DESDE CIUDADES Y TERRITORIOS: ¿UNA NUEVA MANERA DE HACER COOPERACIÓN?

Después de situar la diversidad y complejidad de la CDP, reconocer que se solapan y se conjugan diversas perspectivas y constatar que este fenómeno está todavía poco conocido y poco visible, se hace imprescindible poner de relieve los elementos clave que hacen la originalidad, el interés y la calidad de esta cooperación.

Nos limitaremos en este caso a la cooperación directa entre gobiernos locales y regionales, por entender que es la parte de la CDP que es portadora de más elementos de innovación y que puede aportar más elementos para la construcción de nuevos modelos de relación y de cooperación.

- La cooperación directa tal como se ha definido en esta ponencia tiene como característica principal la de poner en relación directa y autónoma los gobiernos locales y regionales de la UE y de AL. Éste es el elemento central vertebrador que le da un significado y un interés específicos.

En el marco de la cooperación directa, los gobiernos locales y regionales hacen su propia cooperación “entre homólogos”. Por este solo hecho, se diferencia de las demás cooperaciones, teniendo en cuenta, sucesivamente: (1) el tipo de actores, (2) los contenidos posibles de esta cooperación y, (3) las formas originales que puede adoptar.

3.1. TIPO DE ACTORES

La naturaleza de los actores es fundamental para entender la CDP en general y para valorar la cooperación directa en particular. Los interlocutores en escena no son, en este caso, ni Estados nacionales ni entidades no gubernamentales, sino unos actores específicos que tienen los atributos de los actores públicos y están enraizados en la dimensión local y territorial:

Los actores de la CDP no son equiparables a los Estados, para los cuales la cooperación forma parte de los mecanismos de relaciones internacionales, con claros condicionantes geopolíticos, diplomáticos y comerciales. Un gobierno local o regional parte de otra lógica y está sometido a otras condiciones de carácter y de interés más locales.

Los actores en presencia no se asimilan tampoco a las ONGD porque se trata de instituciones públicas que tienen funciones y responsabilidades bien definidas respecto a sus poblaciones y que tienen que cubrir sus necesidades o responder a sus demandas bajo criterios de políticas públicas, en una visión sostenible a medio y largo plazo. Se trata en efecto de instituciones públicas, que representan la garantía de continuidad de los servicios

y que son en general homologables en cuanto a sus funciones y campos de competencia, como se verá con más detalle a continuación.

- En este terreno, para un gobierno local o regional, la originalidad de la cooperación directa reside en que no es una simple fuente de financiación equiparable a otras formas de cooperación sino una oportunidad insustituible, que permite (1) realizar intercambios en el terreno técnico y organizativo y (2) establecer unas relaciones políticas e institucionales.

En el terreno técnico, las administraciones subestatales que se ponen en contacto, por su propia naturaleza, atesoran una gran experiencia y un rico bagaje de gestión y pueden intercambiar sobre la manera de solucionar problemas de la misma naturaleza en contextos sociales, económicos y culturales bastante diferentes. Volveremos sobre este punto más adelante.

En cuanto a los aspectos políticos e institucionales, es muy importante destacar que este tipo de cooperación pone en contacto y en relación directa a unos actores políticos, elegidos y legitimados democráticamente. Esta característica abre la posibilidad de dar una dimensión política (en sentido amplio) a este fenómeno, estableciendo alianzas entre actores subestatales, más allá de los proyectos y acciones concretos.

Además, hay que subrayar que son actores “locales”, es decir, inscritos y enraizados en un territorio y que pueden movilizar a los representantes de la sociedad civil y a los agentes económicos y sociales locales. Así, los gobiernos locales tienen legitimidad tanto para promover acciones propias como para hacer de catalizadores e impulsores de acciones más complejas, que impliquen a otras entidades (escuelas, hospitales, grupos de mujeres, asociaciones culturales, universidades, empresas locales, etc.).

No se deben oponer en este caso acciones no gubernamentales y acciones de las administraciones públicas. Lo importante es saber quién lidera y qué tipo de lógica se impone. La gestión local implica la concertación y participación en forma y grados variados, a condición de que se mantengan las prioridades y criterios del espacio público.

- El hecho de que los gobiernos locales asumen el liderazgo de la cooperación descentralizada permite precisamente la movilización de un amplio abanico de actores sociales locales, ofreciéndole un marco de actuación coherente y sometido al control de la ciudadanía.

3.2. CONTENIDO

Debido a todo lo que se ha mencionado, la cooperación directa entre actores públicos subestatales puede tener un contenido específico, que la distingue de las demás formas de cooperación, porque:

- Se puede focalizar en los problemas locales y territoriales (servicios públicos locales, políticas urbanas, gestión del territorio, etc.),
- Ofrece una competencia y un *know-how* que se pueden transmitir o intercambiar directamente desde las instituciones locales, sin recurrir a gabinetes de consultoría o expertos externos,
- Tiene capacidad para establecer marcos de cooperación a medio y largo plazo, ya que los actores en escena, actuando en general con recursos propios, pueden fijar por sí mismo las modalidades concretas de su cooperación,
- Tiene la virtud de poder liderar y promover una relación más amplia, que incluya y haga participar a otros agentes sociales locales, y
- Puede garantizar una relación muy directa con la ciudadanía, que permite un mejor control y una mayor implicación y participación desde abajo.

Cabe tener en cuenta que las funciones de las administraciones locales suelen ser bastante comparables de un país a otro, incluso cuando existen diferencias importantes en el nivel de rentas. Puede haber diferencias sensibles en los medios disponibles -y, por tanto, en los tipos de solución adoptados- pero la gestión de los asuntos locales tiene muchas similitudes y constituye una base sólida para el intercambio de prácticas o la asistencia técnica.

El municipio tiene competencia, en general, respecto al control del crecimiento urbanístico de la ciudad, el suministro de los servicios básicos a la población (agua, luz, alcantarillado, etc.), la cobertura de servicios sociales básicos (educación primaria, salud primaria, etc.) y una serie de temas que tienen una incidencia directa en la vida cotidiana de las poblaciones.

Si se compara por ejemplo la lista de temas de las redes de municipios dentro de un programa de apoyo a la cooperación descentralizada pública intereuropea, como URBACT y la de las redes que se han desarrollado en el marco de un programa de apoyo a la CD entre gobiernos locales y regionales europeos y latinoamericanos, como URB-AL, se detecta muchos puntos comunes y similitudes:

Temas URBACT (entre ciudades y regiones europeas)

- *Actividad económica e inserción*
- *Enfoque integrado*
- *Exclusión social*
- *Formación*
- *Gestión de los proyectos*
- *Inserción de las poblaciones extranjeras*
- *Jóvenes: de la exclusión a la inserción*
- *Partenariado público/privado*
- *Participación ciudadana*
- *Prevención y seguridad*
- *Regeneración del tejido urbano*
- *Sociedad de la información*
- *Transporte y medio ambiente*

Temas de las redes URBAL (entre ciudades y regiones UE-AL)

- *Droga y ciudad*
- *Conservación de centros históricos urbanos*
- *La democracia en la ciudad*
- *La ciudad como promotora del desarrollo económico*
- *Políticas sociales urbanas*
- *Medio ambiente urbano*
- *Gestión y control de la urbanización*
- *Control de la movilidad urbana*
- *Financiación local y presupuesto participativo*
- *Lucha contra la pobreza urbana*
- *Promoción de las mujeres en las instancias de decisión locales*
- *Ciudad y sociedad de la información*
- *Seguridad ciudadana en la ciudad*

La similitud de los temas tratados muestra la existencia de un amplio abanico de problemas comunes que constituye una plataforma posible de acciones conjuntas y confirma la posibilidad de establecer relaciones de intercambio horizontal o de reciprocidad entre los municipios de la UE y de AL.

En el mismo sentido, las regiones tienen también un ámbito de competencias bastante parecido, aunque pueda haber más diferencias entre ellas, en función de la estructura administrativa y del grado de descentralización efectiva en cada país.

3.3. FORMAS Y MODALIDADES

Dadas las circunstancias anteriormente mencionadas, se ve claramente que la cooperación directa puede establecer mucho más fácilmente entre gobiernos locales y regionales una relación horizontal (simétrica) y hasta de reciprocidad, que entre los actores de otros tipos de cooperación.

De aquí que las formas de cooperación también puedan ser originales y no reproducir simplemente los instrumentos y modalidades de la cooperación oficial. En efecto, como se ha dicho, las administraciones locales tienen autonomía (con un grado variable según los países) y son soberanas en la distribución de sus recursos de cooperación. No tienen porque ceñirse a fórmulas como las convocatorias de proyectos o limitarse a los instrumentos clásicos de la ayuda bilateral. Pueden innovar y establecer marcos de actuación diferentes: convenios, relaciones de hermanamiento a largo plazo, creación de redes, intercambios sin formalización de proyectos, etc. que establecen un marco temporal mucho más flexible y adaptado a las necesidades.

La experiencia de redes temáticas, en este sentido, es muy ilustrativa e interesante, ya que establece entre los miembros unas relaciones diseñadas en principio según un modelo de contactos e intercambios entre iguales y centradas en el intercambio de experiencias

locales, la mejora de las prácticas, la apertura a otras soluciones (por parte de los gobiernos locales y regionales de ambas regiones) y la ampliación del campo de conocimientos, mediante el aprendizaje mutuo.

- El hecho central que conviene resaltar es que la cooperación directa se aleja decididamente de una visión dicotómica y asimétrica entre “donantes” y “beneficiarios”, para establecer un patrón de relaciones en las cuales los gobiernos locales están reconocidos como sujetos activos de la cooperación.

4. ¿SOBRE QUÉ PUEDE INCIDIR LA COOPERACIÓN DIRECTA ENTRE GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES?

Si se trata efectivamente, como lo hemos afirmado, de una nueva manera de hacer cooperación, cabe ahora analizar cómo puede tener una incidencia y sobre qué tipo de problemas o de procesos. Para ello, podemos distinguir diferentes niveles en los cuales se pueden manifestar los efectos positivos de la CDP en general y de la cooperación directa en particular.

4.1. LA COOPERACIÓN DIRECTA TIENE UN EFECTO POSITIVO EN LA CALIDAD Y EFICACIA DE LAS POLÍTICAS LOCALES

El impacto de la cooperación directa debe buscarse, en primera instancia, en la mayor cobertura de las necesidades de la población y en la mejora de la gestión de los asuntos locales.

Estos dos aspectos están íntimamente ligados. En nuestra opinión, no se puede pretender tener un efecto sostenible sobre las condiciones de vida de la población, la cobertura de necesidades básicas o la mejora de las infraestructuras sociales y económicas, si no es a través del incremento de las capacidades de las autoridades municipales y regionales responsables de las políticas públicas.

Queremos insistir en este caso sobre la conveniencia que los gobiernos locales del norte, en el momento de emprender una política de cooperación, entiendan que su acción no puede pretender solucionar directamente desde el norte las deficiencias estructurales y las necesidades básicas de grupos vulnerables en las ciudades y territorios del sur y que debe al contrario orientarse hacia el fortalecimiento de las instituciones públicas locales, que podrán hacer frente a estas necesidades de manera mucho más eficaz y sostenible, a través de las políticas públicas que implementan en el terreno.

Dicho de otro modo, la urgencia de los problemas locales no debería servir de justificativo para los gobiernos locales del norte para orientar su cooperación hacia la cobertura de las necesidades básicas de ciertos grupos de población a través de acciones puntuales de ONG, realizadas muchas veces fuera de los marcos de coherencia fijados por las autoridades locales responsables.

Desde una perspectiva europea, nos damos cuenta que es muy importante convencer a los gobiernos locales y regionales que para contribuir a la lucha contra la pobreza deben en primer lugar ayudar a reforzar las capacidades locales públicas.

Los primeros trabajos de recogida y sistematización de las informaciones sobre la cooperación descentralizada muestran que hay aquí un camino muy largo a recorrer, que puede ayudar a movilizar muchos recursos y ponerlos al servicio de las políticas públicas locales, como veremos en la parte final

- La principal meta fijada a la cooperación directa debe ser que los agentes que intervienen en ella –y, especialmente, los gobiernos locales y regionales del sur– saquen provecho para la programación, gestión e implementación de sus propias políticas locales o regionales, que están dirigidas a dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía en los temas que son competencia –reconocida oficialmente o no– de los gobiernos subestatales.

No insistiremos en este tema, que nos parece ya bastante conocido y asumido. Cabe decir que el hecho de buscar prioritariamente en el nivel local el resultado de la cooperación directa entre gobiernos locales y regionales es un planteamiento absolutamente pertinente y lógico. En efecto, es el ámbito de incidencia más inmediato y visible, porque toca directamente el ejercicio de las funciones básicas de las administraciones locales. También desde el punto de vista de las poblaciones del norte y del sur, este campo de incidencia de la CD es el más fácil de apreciar y de concretar.

Ahora bien, hemos de contemplar también otros ámbitos de incidencia y otros resultados posibles de la CDP, porque esta forma de cooperación entre gobiernos locales y regionales no se limita a buscar un impacto estrictamente local y no tiene por qué considerarse únicamente desde esta perspectiva.

- Para darse cuenta de esta dimensión más amplia, hay que ir más allá de la visión de la CDP como asistencia a la gestión de los asuntos locales y considerar también este fenómeno en su dimensión política e institucional global.

4.2. LA COOPERACIÓN DIRECTA PUEDE INCIDIR FUERTEMENTE EN LAS AGENDAS Y POLÍTICAS ESTATALES Y REGIONALES

Más allá del fortalecimiento individual de los actores de la cooperación descentralizada, más allá del aumento de sus capacidades institucionales para desarrollar sus políticas en el ámbito local, conviene ahora considerar la cooperación directa en su conjunto, para tomar conciencia de otras dimensiones posibles.

Es difícil tener una imagen global de lo que representa este fenómeno, porque hasta ahora no se ha podido establecer un mapa general de las intervenciones, ni analizar en detalle su contenido, ni estimar su importancia cuantitativa. Esto explica probablemente que la visión de la cooperación directa como una cooperación centrada en las relaciones bilaterales entre homólogos haya sido predominante, pero si se intenta ahora visualizar la suma de todas las diferentes intervenciones, se observa que dicha cooperación puede jugar, de manera mucho más amplia, un papel de fortalecimiento de la dimensión local dentro de las agendas nacionales y regionales, tanto en AL como en la propia UE.

Una acción decidida a favor de los gobiernos locales –y sobre todo cuando está promovida directamente por ellos– incide forzosamente en los diferentes procesos y agendas que se

manejan hasta ahora al nivel nacional o regional (UE –AL) sin que haya habido una intervención suficiente de los agentes subestatales.

Como ilustraciones de esta afirmación, consideraremos dos aspectos importantes: la descentralización del Estado y los procesos de cooperación transfronteriza que están en curso, tanto en los diferentes países latinoamericanos como en los europeos.

4.2.1. Un primer ejemplo: la descentralización del Estado

Difícilmente se puede participar activamente en acciones de cooperación descentralizada pública directa sin topar o enfrentarse de alguna manera con el tema de las competencias locales y regionales y con el de la financiación de los gobiernos subestatales, lo que lleva naturalmente a plantear el de la descentralización del Estado.

Se constata claramente que la falta de descentralización efectiva (competencias + recursos) es una de las mayores limitaciones al desarrollo local y a la implementación de las políticas públicas locales y los actores de la cooperación directa tienen necesidad de contar con socios o *partners* autónomos, con competencias –oficialmente reconocidas o no- asimilables a las suyas. Así, la cooperación entre administraciones locales se puede transformar en un elemento de presión para una mayor descentralización.

Además los gobiernos locales y regionales han participado activamente en procesos de descentralización en Europa y pueden aportar una experiencia de primera mano para los gobiernos subestatales latinoamericanos que se adentran en estos mismos procesos, aunque estén en condiciones sociales y económicas diferentes. El intercambio de experiencias en este campo por parte de los gobiernos locales y regionales puede ser muy importante.

Estos procesos de fortalecimiento de los poderes locales y de incidencia en las agendas nacionales y regionales no son exclusivos del continente latinoamericano. Al contrario, el ejercicio de la cooperación descentralizada tiene efectos paralelos en los procesos europeos, lo que conduce a tomar consciencia cada vez más del interés mutuo que pueden tener los gobiernos locales de ambas regiones en cooperar.

A título simplemente ilustrativo, se puede examinar como el ejercicio de la cooperación descentralizada ha conducido a ensanchar en cierta medida el marco competencial de las administraciones subestatales en Europa. En Francia y en España, por ejemplo, la práctica de cooperación descentralizada pública ha precedido ampliamente el establecimiento de su marco legal. Es la práctica más avanzada de las regiones y municipios la que ha incidido en el reconocimiento oficial de su competencia en materia de relaciones internacionales y cooperación al desarrollo, contribuyendo así a ensanchar y profundizar la descentralización en este campo en Europa. De modo parecido, en otros campos, las administraciones locales han sido pioneras en asumir determinadas competencias por la presión de las necesidades del tejido productivo (como por ejemplo en el caso del desarrollo local) o de las demandas ciudadanas y esto ha sido a su vez un factor positivo para reforzar las tendencias descentralizadoras.

En este contexto, el establecimiento de lazos de cooperación activa con las ciudades y regiones del mundo representa un “empoderamiento” mutuo y refuerza la posición de los agentes subestatales, más allá de las ventajas o beneficios que pueda sacar cada uno de ellos a título individual.

4.2.2. Otro ejemplo: la cooperación transfronteriza

Los estudios realizados por el Observatorio sobre las experiencias de programas transfronterizos en Europa y en América Latina muestran que existe una gran diferencia entre los procesos considerados como un dominio exclusivo de los Estados centrales y los que asocian a los actores locales y territoriales en su concepción e implementación.

Los primeros están dominados en general por las preocupaciones de seguridad militar y policiaca y por los temas de control de los desplazamientos de población. En cambio, cuando se hace participar a los gobiernos locales y territoriales, el acento se desplaza hacia los problemas de equiparación y homogeneización de las condiciones socio-económicas a ambos lados de una frontera, en los temas de empleo, sanidad y educación, etc.

En este caso, el “empoderamiento” de los agentes subestatales hace posible al mismo tiempo un cambio en el contenido de las políticas. Este es el aspecto quizás menos visible pero muy importante. No se trata de conseguir solamente una redistribución de recursos entre los diferentes niveles de la administración del Estado sino de que esta mejor dotación para los temas locales -junto con la valorización del papel de los agentes locales en los diferentes programas y temas nacionales- marque una nueva política, más focalizada en los temas de gestión local, vida cotidiana, participación, seguridad humana, igualdad de género, etc.

En este punto concreto, se ha de recalcar que la cooperación directa entre gobiernos locales y regionales puede incidir de manera muy profunda en la puesta en práctica del enfoque de género, porque contribuye a poner en el centro los temas de proximidad, seguridad humana, vida cotidiana, educación, salud, empleo, etc., que son los temas que han sido hasta ahora mantenidos esencialmente por las mujeres y tradicionalmente considerados como subalternos o menos valorizados en comparación con los temas de infraestructuras, finanzas, crecimiento económico, defensa, etc.

Esta puesta en valor o esta nueva y mejor ponderación de los temas “locales” o de “proximidad” respecto a los que son objeto normalmente de la atención preferente de las instituciones estatales (seguridad militar, control, etc.) en el caso de los programas transfronterizos, es un buen ejemplo de cómo el hecho de fortalecer la dimensión local puede tener, a medio y largo plazo, unas consecuencias profundas sobre las políticas concretas y sobre los modelos de sociedad que fueron basados históricamente en un fuerte centralismo, una visión patriarcal y una cultura jerárquica en la toma de decisiones.

Puede haber muchos otros campos donde el fortalecimiento de los agentes locales y regionales incida directamente en las agendas nacionales, por ejemplo los de desarrollo o lucha contra la pobreza. Un mayor peso de los actores políticos e institucionales locales y regionales en las decisiones correspondientes cambiaría de manera radical el enfoque de

muchas políticas actuales, poniendo énfasis, por ejemplo, en el desarrollo local y las políticas sociales de proximidad y de integración y cohesión social.

De la misma manera, está claro que la integración regional se hará de forma muy diferente si se da protagonismo exclusivo a los Estados nacionales o si existe una representación fuerte y una presión activa por parte de los gobiernos locales, como en el caso de Mercosur, con la presencia de Mercociudades. Aquí se observa concretamente como el fortalecimiento del poder local llega a tener una incidencia que puede ir mucho más allá del territorio nacional y ser decisiva sobre las agendas regionales e internacionales.

- En todos estos temas de contenido económico y social, la CDP puede contribuir o incidir en una revisión de las prioridades y en la reconstrucción de las políticas públicas (estatales y regionales) a partir de los territorios y de su lógica.

4.2.3. La CDP como catalizadora de determinados procesos de ámbito nacional o regional

A través de estos ejemplos, se intuye que la CDP puede jugar un papel clave para impulsar, facilitar o acompañar ciertos procesos de cambio que requieren la participación y el involucramiento de diferentes tipos de actores.

Existen ya experiencias concretas en este sentido. El ejemplo de la Conferencia para la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local en Centroamérica (CONFEDELCA) es un buen ejemplo de como la CDP puede contribuir a generar un espacio donde los diferentes niveles políticos estén representados y se concierten en la búsqueda de formas y modelos de descentralización.

Avanzar en esta dirección nos parece un horizonte muy interesante pero que exige a su vez una evolución y un fortalecimiento de las formas de intervención actuales. Esto plantea en particular la necesidad de modelos y de prácticas de CDP que vayan más allá de las relaciones “bilaterales” de ciudad a ciudad o incluso de redes temáticas basadas en temas de gestión local y que consideren también como ejes de intervención la incidencia en posibles debates y reformas estructurales o los intercambios con niveles estatales o multilaterales.

- Para desarrollar el potencial de la CDP como elemento facilitador y catalizador de cambios, se necesita considerar también una escala “supralocal”, en la cual se pueda diseñar y financiar acciones de ámbito nacional o internacional en las cuales se defiendan y se promueva el papel de los entes descentralizados y se fomente una verdadera descentralización del Estado, acompañada evidentemente de la debida transferencia de recursos.

En nuestra opinión, los actores que podrían tener un papel determinante en esta perspectiva podrían ser (1) las federaciones de municipios y redes de ciudades que pueden proyectar estos temas en la agenda nacional e internacional y (2) algunas regiones, provincias o departamentos que -por ser niveles intermedios- tengan una visión más clara de las relaciones multinivel y de la necesidad de incidencia en ciertas políticas planteadas en el marco estatal y que puedan jugar un papel clave para relacionar la lógica local y las políticas de ámbito estatal.

Esta perspectiva “supralocal”, según la cual los agentes subestatales podrían tomar iniciativas de diálogo “multinivel” y tener interlocución directa con Estados u organismos regionales puede ser objeto de debate, ya que representa un cierto cambio en las prácticas actuales y en los esquemas aplicados en ciertos países europeos en cuanto al marco de actuación fijado para los gobiernos locales y regionales.

En efecto, la tendencia dominante hasta ahora ha sido el establecimiento de relaciones “bilaterales”, es decir de ciudad a ciudad o de región a región, destinadas a mejorar las condiciones materiales o a comparar e intercambiar las prácticas de programación y gestión de estos agentes en su campo de actuación local o territorial.

Incluso cuando se han introducido fórmulas más avanzadas de trabajo en redes, se han privilegiado como temas de intercambio entre actores locales los que estaban ligados con el ejercicio de sus propias competencias y en los ámbitos geográficos que les correspondía.

Conforme esta concepción bastante generalizada, las relaciones internacionales han tendido a “especializarse”, a la práctica, por tipos de actores: los gobiernos estatales se relacionan entre sí, las regiones entre sí (en la medida en que encuentran interlocutores parecidos), las ciudades entre sí. Hay una jerarquización de los diferentes niveles de interlocución y los temas que corresponden a cada estrato están en cierta manera definidos y delimitados. Puede haber una cierta flexibilidad entre los estratos subestatales, pero la frontera entre los temas que pueden ser abordados por los gobiernos subestatales y los que dependen únicamente de los Estados suele establecerse de manera bastante clara, incluso en términos legales o competenciales.

La idea de una división clara por niveles de la Administración predomina así en diversos países, como Italia o Francia, que consideran que la CDP debe ser el establecimiento de lazos de cooperación estrictamente “entre homólogos”, ya que no consideran oportuno que las administraciones locales o regionales establezcan relaciones con actores de un nivel estatal o superior (Estados nacionales y organismos multilaterales).

En sentido opuesto, hay, en otros países como España, experiencias y prácticas que han establecido ciertas formas de articulación entre las instituciones locales y las administraciones nacionales o los organismos multilaterales y que muestran que la CDP puede ir más allá de una asistencia de ciudad a ciudad en temas locales o de un intercambio en red entre ciudades sobre temas locales. No se trata únicamente, en estos casos, de compartir experiencias o de apoyar los agentes locales en sus políticas urbanas o territoriales, sino de incidir en los debates y procesos generales que condicionan la situación de los entes locales.

- En este caso el fortalecimiento del poder local no se limita al incremento de las capacidades individuales de cada gobierno local sino que necesita también una intervención a otro nivel y la interlocución con actores de nivel estatal o regional.

4.3. LA COOPERACIÓN DIRECTA CONTRIBUYE A CAMBIOS MÁS GLOBALES EN LA CULTURA POLÍTICA MUNDIAL

Si salimos ahora de las fronteras nacionales o regionales para situarnos al nivel mundial, la cooperación directa entre gobiernos locales y regionales toma una dimensión todavía más significativa, porque se inscribe en un proceso global de auge del municipalismo y de afirmación progresiva del peso de los agentes subestatales en la definición de las estrategias y políticas internacionales y en la posible solución de determinados problemas situados en el nivel global y que han sido, hasta hace muy poco, el campo exclusivo de los Estados-naciones. Dicha cooperación también incide directamente en una transformación de las sociedades locales del norte, que puede ser un factor de creciente importancia en el futuro.

4.3.1. El fortalecimiento del municipalismo

El movimiento de expresión política de las ciudades y regiones es un proceso antiguo que ha recorrido sucesivamente diferentes etapas, como lo indica el artículo de Agustí Fernández de Losada que se publicará en el primer anuario de l'Observatorio. Después de haber nacido dentro de marcos continentales o zonas lingüísticas, se sitúa ahora a nivel mundial, con la creación de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y se encuentra en vía de reconocimiento oficial dentro de las instancias comunitarias e internacionales.

Paralelamente al reconocimiento institucional de las federaciones, redes y asociaciones representativas de los gobiernos locales, se desarrolló un proceso muy rico de constitución de redes de ciudades y territorios sobre bases temáticas, geográficas o culturales, que solo nos limitamos a mencionar en esta ponencia.

Además las ciudades empiezan a tener un reconocimiento y una legitimidad que se manifiesta en iniciativas de diplomacia ciudadana o en intervenciones de fomento de la paz. Se inician así procesos en los cuales los actores subestatales, apoyados simbólicamente y políticamente (y, si hace falta, financieramente) por sus homólogos europeos pueden intervenir y hacer sentir su peso en temas que parecían muy alejados de su ámbito de competencias⁸.

La cooperación entre gobiernos locales y regionales está consolidando este movimiento de ciudades y potenciando el reconocimiento progresivo de la dimensión territorial en las relaciones internacionales y en la solución de los problemas globales, proporcionando una

⁸ Un ejemplo de este tipo de intervenciones podría ser la Mesa Local para la Paz en Colombia, apoyada por diversas instituciones locales y regionales europeas.

base práctica de conocimiento, experimentación e intercambio entre gobiernos y administraciones de diferentes continentes.

En esta dirección, cabe recordar que CGLU ha reconocido la importancia de la cooperación descentralizada pública y ha creado el año 2005 una Comisión de Cooperación Descentralizada⁹.

Mediante estos procesos, se fortalecen las redes de ciudades y la representación de los gobiernos locales y este proceso tendrá repercusiones tanto en AL como en Europa.

4.3.2. La incidencia en las sociedades europeas

En una perspectiva bastante parecida, se observa que la cooperación entre gobiernos locales y regionales contribuye a transformar la visión que se tiene desde las sociedades del norte, siempre y cuando no repita los contenidos asistencialistas dominantes en otras formas de cooperación.

Nos faltan elementos para ilustrar este punto con todas sus implicaciones y, por ello, sería muy importante hacer evaluaciones serias en esta dirección y valorar los efectos positivos sobre las instituciones locales del norte que han participado en estas acciones, y sobre sus ciudadanos y ciudadanas.

Sin embargo, a partir de las experiencias existentes, podemos apuntar ciertos aspectos que nos parecen importantes, como por ejemplo:

- el descubrimiento de las capacidades de gestión local que tienen los actores latinoamericanos,
- el acercamiento a los movimientos sociales (mujeres, productores, jóvenes, etc.) y a las formas de organización social del sur
- el aprendizaje de una relación simétrica para poner en cuestión las actitudes paternalistas o prepotentes presentes en muchas acciones de cooperación norte/sur.
- la revisión de los estereotipos correspondientes

Al mismo tiempo, la CDP permite una visión enriquecedora para los agentes europeos que están viviendo los mismos procesos dentro de determinados parámetros culturales o organizativos y que han a aprender de los nuevas experiencias sociales que se desarrollan en contextos diferentes.

⁹ La Comisión está lanzando una encuesta sobre este tipo de actividades. Esta encuesta destinada a los gobiernos locales no se preocupa tanto de medir los flujos financieros como de valorar los modelos de actuación y las prácticas que se establecen, detectar problemas comunes y buscar soluciones conjuntas que CGLU podría encauzar.

5. CONCLUSIONES

De todas las observaciones formuladas a lo largo de la ponencia, se pueden destacar los puntos siguientes:

1. En la cooperación descentralizada pública entre los actores subestatales se combinan diferentes motivaciones y perspectivas que hacen de ella un tipo de cooperación singular, donde se solapan preocupaciones ligadas a la emergencia en la escena internacional de los gobiernos locales y regionales y razones asociadas a la problemática de la cooperación al desarrollo y a la solidaridad internacional.
2. Hay que subrayar que la CDP moviliza recursos ya muy significativos en términos financieros y con tendencia a crecer rápidamente, pero que sigue siendo poco visible e infravalorada en términos financieros.
3. Dentro de dicha CDP, se considera necesario y oportuno desarrollar la parte que corresponde a la cooperación directa entre los gobiernos locales y territoriales para que sea la expresión de estrategias y orientaciones públicas realizadas con el mayor grado posible de concertación y no simplemente la financiación de proyectos puntuales por actores privados.
4. En efecto, la cooperación directa entre gobiernos locales y regionales permite hacer realidad una nueva modalidad de cooperación que se inspira en un modelo de relaciones de igual a igual y en la cual los actores son actores políticos e institucionales, gestores experimentados de los asuntos locales, enraizados en la dimensión local y territorial y capaces de movilizar a los agentes sociales y a la sociedad civil.
5. En este tipo de relaciones, basada en la autonomía local, los actores de ambas regiones están igualmente implicados. Esta cooperación no se construye sobre la base de una dicotomía entre donantes y beneficiarios sino a partir de relaciones libremente establecidas entre sujetos activos, sobre la base de un interés mutuo.
6. Esta cooperación presenta una gran riqueza, ya que tiene a la vez vertientes técnicas (materializadas en el intercambio de experiencias), económicas y sociales (expresando la solidaridad entre ciudadanías) y políticas (orientadas al establecimiento de alianzas estratégicas entre actores locales).
7. La cooperación directa, concebida de esta manera, tiene en primer lugar un efecto muy importante de mejora de las prácticas y de las políticas locales, para hacer frente a los desafíos del desarrollo local y responder a las demandas de las poblaciones. Ésta es la faceta que se observa más fácilmente, ya que la mayoría de las intervenciones se construyen alrededor de los problemas locales, en el ámbito de competencias de las administraciones locales y para intercambiar conocimientos

y experiencias concretas o para realizar en común acciones directamente orientadas a mejoras locales y territoriales.

8. Más allá de estas intervenciones en cada territorio y de su dimensión local, la suma de las acciones de cooperación directa conduce a un fortalecimiento general de la dimensión y del poder local que da a este fenómeno, considerado en su conjunto, un carácter político y una función de transformación progresiva del marco institucional, tanto en AL como en Europa.
9. La afirmación de la importancia de la dimensión local y la voluntad de los actores locales de intervenir más directamente en las agendas nacionales y regionales son factores que pueden ser generadores de cambios importantes en el contenido y orientación de las políticas correspondientes, como se ha demostrado a partir de varios ejemplos.
10. Para que esto sea posible, se necesita que la CDP se dote de nuevos mecanismos que asocien a las relaciones “bilaterales” entre actores y a las redes temáticas centradas en los temas de gestión local otros mecanismos y espacios de concertación capaces de generar las condiciones para incidir más en los procesos que implican los diferentes niveles de la administración, como la descentralización del Estado o la integración regional.
11. Si se dota de estos mecanismos, la CDP puede transformarse progresivamente en un fenómeno capaz de impulsar, acompañar procesos o de hacer de catalizador para aunar esfuerzos de diferentes agentes sociales.
12. En este proceso, una condición previa y una asignatura pendiente para todos los actores implicados es la necesidad de hacer visible esta cooperación, no solamente a efectos de cuantificación de los flujos que maneja, sino sobre todo para poner en valor y evidencia su especificidad y hacer patente lo que puede representar como modelo capaz de inspirar una revisión de las demás prácticas de cooperación.
13. A pesar de su potencial de crecimiento, hay que tener en cuenta las limitaciones financieras de la CDP y no crear falsas expectativas, sino más bien explicar y demostrar el valor específico e insustituible de este tipo de cooperación, para los gobiernos locales europeos y latinoamericanos.
14. Poner el énfasis en las características y ventajas propias de la cooperación directa entre gobiernos locales y territoriales es, además el mejor camino para que se pueda lograr en el futuro una mejor visibilidad y un incremento cuantitativo de los recursos movilizados por la CDP.
15. El Observatorio debe contribuir a realizar un salto cualitativo en las diferentes direcciones indicadas, tanto por su trabajo técnico de recogida y sistematización de las informaciones, análisis de las prácticas e investigación, como a través de sus actividades de difusión, comunicación y debate.