

**Dictamen del Comité de las Regiones las autoridades locales: agentes del desarrollo**

(2009/C 200/05)

## EL COMITÉ DE LAS REGIONES

- acoge favorablemente el texto de la Comisión Europea que, desde su título, reconoce abiertamente el lugar que ocupan las autoridades locales y regionales (ALR) en la cooperación internacional en favor de los países en desarrollo;
- observa con satisfacción que se ha tenido en cuenta la mayoría de los elementos que él mismo destacó en sus dictámenes de 2005, 2007 y 2008 sobre este tema;
- reconoce, a la vez que destaca la aportación específica de las ALR, la necesidad de armonizar las medidas de cooperación a todos los niveles y desea que se progrese hacia la plena integración de las ALR de los países en desarrollo en las políticas de desarrollo y cooperación;
- celebra y acepta la propuesta de ser, en las instituciones europeas, el punto de apoyo de un diálogo estructurado sobre el desarrollo con las entidades territoriales, propuesta plenamente coherente con el papel que le reconocen los Tratados;
- se compromete a adoptar las disposiciones necesarias para organizar con la Comisión Europea las Asambleas anuales de la cooperación descentralizada, haciendo participar en ellas a *«todos aquellos que participan de forma activa en este sistema de cooperación»* y propone que éstas se celebren tras la celebración de un pleno del CDR, a ser posible antes de finales de 2009 para la primera edición;
- prevé crear y animar, en colaboración con la Comisión, una «bolsa» de la cooperación descentralizada en forma de un portal Internet, que constituiría la prolongación de estas Asambleas por medios virtuales;
- recomienda la elaboración de documentos que tengan en cuenta la necesidad de información de las ALR sobre la política de desarrollo de la UE, y
- recuerda que *«saber lo que hace cada cual y dónde»* es indispensable para evitar duplicaciones y que los trabajos en este sentido podrán basarse en la información disponible.

**Ponente:** Christophe Rouillon (FR/PSE) Alcalde de Coullaines

**Texto de referencia**

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Autoridades locales: agentes del desarrollo

COM(2008) 626 final

**I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS**

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

**A Observaciones generales**

1. **acoge favorablemente** la Comunicación de la Comisión Europea que, desde su título, reconoce abiertamente el lugar que ocupan las autoridades locales y regionales en la cooperación internacional dirigida a los países en desarrollo;

2. **celebra asimismo** el planteamiento de la Comisión, que parte de este reconocimiento para, a continuación, contemplar la estructuración progresiva de la relación entre la política europea de desarrollo y la acción de cooperación descentralizada desarrollada por los entes territoriales. Propone, por último, varias modalidades que permiten plasmar en hechos este reconocimiento de las autoridades locales y regionales (ALR) como agentes del desarrollo;

3. **destaca** que, desde que se publicó la Comunicación, se celebró del 15 al 17 de noviembre de 2008 en Estrasburgo la tercera edición de los «Días Europeos del Desarrollo». En el contexto actual de crisis económica mundial, estas jornadas se centraron en la dimensión local del desarrollo y brindaron la oportunidad de valorizar de distintas maneras y ante un público numeroso la riqueza de las intervenciones de las ALR: presentación y difusión oficial del documento titulado «Carta europea de la cooperación en apoyo de la gobernanza local», cuyo texto constituye el documento que acompaña a la Comunicación de la Comisión; presentación oficial de la nueva plataforma de autoridades locales y regionales para el desarrollo, cuya creación ya había recomendado el Comité de las Regiones en un dictamen de noviembre de 2005; valorización de la cooperación descentralizada para el desarrollo y los hermanamientos en una ceremonia en la que participaron el Comisario de Desarrollo y Ayuda Humanitaria y el Presidente del Comité de las Regiones;

4. **valora positivamente** la presentación que hace la Comisión de la contribución específica de las ALR al proceso de desarrollo y gobernanza local, y que —esto sí es nuevo— se basa en ejemplos concretos para mostrar su variedad y riqueza;

5. **observa con satisfacción** que se ha tenido en cuenta la mayoría de los elementos que él mismo destacó en sus anteriores dictámenes de 2005, 2007 y 2008 sobre la cooperación de las ALR en favor del desarrollo;

6. **no desea** repetir inútilmente todos los aspectos de la cooperación descentralizada que ya ha tenido ocasión de detallar. Por tanto, **recuerda** simplemente que esta cooperación se caracteriza a la vez por la diversidad de sus fundamentos jurídicos según los Estados miembros de la Unión y por su fuerte valor añadido al proceso de desarrollo en todo el mundo. Su eficacia radica en la presencia de representantes locales *in situ*, que se encuentran muy cerca de las necesidades de la población beneficiaria. Las ALR que participan en la cooperación descentralizada tienen una experiencia que les confiere una capacidad de asesoramiento y unos conocimientos sumamente valiosos para luchar contra la pobreza y contribuir a la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) <sup>(1)</sup>;

7. **recuerda asimismo** que las ALR están en condiciones de desempeñar un papel primordial en la cooperación internacional para fomentar la gobernanza democrática a nivel local. Por tanto, el CDR celebra que los principios y los ejes de intervención recogidos en la «Carta europea de la cooperación en apoyo de la gobernanza local», mencionada en el punto 3, contribuyan a completar la Comunicación de la Comisión. **Pide que se difunda más ampliamente** este texto, que es el resultado de una consulta realizada en los Estados miembros y con los socios de los países en desarrollo, en el que se destaca, en particular, la necesidad de una articulación, no sólo entre los distintos agentes que actúan a nivel local, sino también entre todos los niveles de intervención (local, nacional y mundial);

8. **subraya** que, junto a la gobernanza democrática que fomenta la participación de la población interesada, la cooperación de los entes territoriales es un potente factor de desarrollo local, por la multiplicidad de sus sectores de intervención y la diversidad de agentes públicos y privados que pueden participar en ella. Por ejemplo, puede impulsar la organización de la producción, de

<sup>(1)</sup> En 2005, cinco años después de la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (fijados para 2015), un informe del Secretario General de Naciones Unidas (A/59/2005) recordaba que más de mil millones de personas seguían viviendo por debajo del umbral de la pobreza, con menos de un dólar al día. Véase el informe completo en la siguiente dirección:  
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/79>.

circuitos de comercialización o de actividades económicas respetuosas de la población y del medio ambiente. Esta dimensión reviste especial interés para los territorios rurales desfavorecidos, ya que permite luchar a la vez contra la pobreza y los fenómenos de éxodo rural o de migración clandestina hacia el extranjero;

9. **aprecia** que la Comunicación destaque el papel de las ALR en la sensibilización del público respecto de la problemática del desarrollo y la lucha contra la pobreza en el mundo. No cabe duda de que el impacto de la sensibilización será tanto más fuerte si se basa en un vínculo de cooperación entre un ente territorial europeo y uno o varios entes territoriales de países en desarrollo. Estas medidas de sensibilización son un claro ejemplo de la colaboración que son capaces de establecer las asociaciones y entes territoriales en favor del desarrollo, al beneficiarse de la ayuda de asociaciones locales que reúnen a ciudadanos movilizadores por las cuestiones de desarrollo. Además, al sensibilizar al público respecto de la urgencia del desarrollo, los entes territoriales también pueden contribuir a mejorar la integración de la población de origen inmigrado. Estas acciones de solidaridad y reparto pueden brindar a la población inmigrada la oportunidad de redescubrir su cultura de origen y de superar su sentimiento de desarraigo.

## B Observaciones

10. **desea formular** varias observaciones que considera esenciales para definir mejor el lugar que ocupan las ALR en la política europea en favor del desarrollo;

11. **se interroga** sobre la definición de la cooperación descentralizada que figura en la Comunicación (cuadro introductorio, página 3 de la Comunicación). Con anterioridad, la Comisión consideraba que la cooperación descentralizada era la que se llevaba a cabo en un nivel subnacional, independientemente de la naturaleza de los numerosos agentes encargados de aplicarla. Por su parte, el Comité desea recordar que, en su opinión, la cooperación descentralizada es aquella en la que participan *stricto sensu* las entidades territoriales;

12. **pide** a la Comisión que reconozca que la cooperación descentralizada desempeña también un papel esencial para proteger y mejorar el entorno natural y que, a escala local, constituye una respuesta a las preocupaciones mundiales en cuanto a los riesgos que entrañan los cambios climáticos, al mismo tiempo que permite sensibilizar a la población local en tal sentido;

13. **señala** que el hecho de recordar la contribución financiera de las ALR a la Ayuda Pública al Desarrollo (APD) no debe restar importancia a su contribución cualitativa. El valor añadido de su actuación estriba, en primer lugar, en que sus intervenciones a escala local son el resultado de asociaciones voluntarias, y no de la aplicación de compromisos suscritos por los Estados. De hecho, se podría citar el ejemplo de entes territoriales de tamaño reducido y sin recursos financieros importantes que realizan acciones sustanciales y sumamente pertinentes;

14. **reafirma** que la cooperación entre entidades territoriales constituye la dimensión local de una estrategia global de solidaridad entre regiones ricas y pobres de nuestro planeta. Así es como los entes territoriales han sido capaces de reunirse sobre distintas bases para constituir agrupaciones, esfuerzo éste que acaba de acogerse favorablemente en las conclusiones sobre la Comunicación de la Comisión adoptadas por el Consejo de Ministros de la Unión Europea el 10 de noviembre de 2008;

15. **reconoce la necesidad** de armonizar las medidas de cooperación en favor del desarrollo a todos los niveles y considera que la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda constituye un progreso decisivo al respecto. Por ello, el Comité espera que la Comisión, ayudada por sus delegaciones en los países beneficiarios, se dedique en primer lugar a impulsar los acercamientos útiles, respetando el principio de subsidiariedad y teniendo en cuenta la especificidad de la actuación de los entes territoriales;

16. La apropiación <sup>(1)</sup> de las políticas y estrategias de cooperación y desarrollo es uno de los principios esenciales de la Declaración de París en favor de una mejor gobernanza. El Comité de las Regiones **desea hacer especial hincapié en este principio y considera que** la cooperación descentralizada es especialmente útil para aplicarlo, dada la proximidad en la que se basa. **Desea**, a este respecto, que se progrese hacia la plena integración de las ALR de los países en desarrollo en las políticas de desarrollo y cooperación;

## II. ASPECTOS OPERACIONALES

17. **acoge con sumo interés** las propuestas presentadas por la Comisión con vistas a traducir en hechos su reconocimiento de las «autoridades locales y regionales como agentes del desarrollo» y desea formular las observaciones siguientes:

### *Sobre la organización de un diálogo estructurado*

18. **acoge con particular satisfacción** la propuesta de la Comisión de organizar con las entidades territoriales un diálogo sobre el desarrollo. La Comisión responde así a los esfuerzos continuos realizados por los entes locales durante los últimos años para su reconocimiento, no sólo como agentes, sino también como interlocutores de pleno derecho «en los numerosos grupos internacionales, bilaterales y multilaterales de proveedores de fondos»;

19. **celebra y acepta** la propuesta que le hace la Comisión de ser el punto de apoyo en las instituciones europeas, propuesta plenamente coherente con el papel que le reconocen los Tratados: el de expresar la opinión de las autoridades locales y regionales europeas;

<sup>(1)</sup> La apropiación es el primero de los «compromisos de cooperación» que figuran en la Declaración de París de 2005. Con este compromiso, «los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo». El texto de la Declaración de París, junto a otros documentos sobre su aplicación, puede consultarse en el sitio Web de la OCDE: [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

20. **se compromete** a adoptar las disposiciones necesarias para organizar con la Comisión Europea las Asambleas anuales de la cooperación descentralizada propuestas por la Comunicación y **suscribe** la idea de hacer participar en ellas a «*todos aquellos que participan de forma activa en este sistema de cooperación*» a escala europea. Sin excluir a otros participantes, esto supone que la Comisión Europea podría estar representada por sus Direcciones Generales afectadas y por varias de sus Delegaciones, como pilotos de la cooperación europea al nivel de los países, que vendrían de distintas regiones del mundo. Además del CDR, participarían las autoridades locales y regionales europeas y de los países en desarrollo, y también a través de sus asociaciones. Más allá de los medios que movilizará, el Comité de las Regiones reitera su petición de apoyo financiero a la Comisión Europea. Para que los miembros del Comité puedan participar ampliamente en los debates de tales Asambleas, sería deseable que éstas se celebren a modo de continuación de un pleno del CDR, a ser posible antes de finales de 2009 para la primera edición;

#### *Sobre los instrumentos de un enfoque concertado*

21. **celebra el proyecto** de la Comisión de elaborar «directrices operativas» y se pregunta al mismo tiempo si se referirán a sus Delegaciones en los países -con el fin de conducir mejor sus relaciones con las ARL-, o bien a las propias autoridades locales y regionales. En cualquier caso, acoge favorablemente todo documento que lleve a clarificar el papel de los distintos agentes, aunque sólo fuese para favorecer la articulación de sus intervenciones respectivas;

22. **considera**, en caso de que las «directrices» se refieran a las ALR, que deben tener en cuenta las especificidades de la cooperación descentralizada y la experiencia, ya confirmada, de las autoridades locales en este asunto. En efecto, **estima** que, más que «dirigir», se trata de tener en cuenta la *necesidad de información* de las autoridades locales y permitirles comprender los objetivos, la lógica, los mecanismos -sin hablar del vocabulario- de la política de desarrollo de la UE, cuya complejidad hace que sea demasiado a menudo un asunto de especialistas;

23. **recomienda**, por ello, la **elaboración** de documentos que sean el resultado de un trabajo concertado entre la Comisión y las autoridades locales y regionales. Es importante que tales documentos puedan utilizarse ampliamente, gracias a un contenido adecuado y un lenguaje claro, y constituyan una auténtica expresión del diálogo estructurado confiado al Comité de las Regiones. Eso permitiría a las entidades locales, sobre todo cuando disponen de equipos reducidos para llevar a cabo su cooperación, situarse mejor en la dinámica europea de desarrollo y su entorno internacional;

#### *Sobre la identificación de agentes y actividades de la cooperación descentralizada*

24. **recuerda** que ya en su primer dictamen sobre este asunto consideraba **prioritaria** la determinación de las medidas de cooperación descentralizada. «*Saber lo que hace cada cual y dónde*»

es indispensable para apreciar las aportaciones de esta forma de cooperación y también para favorecer acercamientos en la acción de los entes locales de los Estados miembros en un mismo territorio o, con miras a la complementariedad, repartir las intervenciones en función del interés legítimo de las entidades beneficiarias;

25. **toma nota con satisfacción** de que, en sus Conclusiones de 10 de noviembre de 2008 sobre la Comunicación de la Comisión, el Consejo se declaró favorable a que la Comisión acometiese trabajos en este sentido «sobre la base de la información disponible». En efecto, ya existen elementos de bases de datos, tanto por iniciativa de algunos Estados miembros como a través del Observatorio creado en Barcelona, el cual, entre sus actividades, hace un seguimiento de las relaciones entre las ALR europeas y las de América Latina;

#### *Sobre la creación de nuevas asociaciones*

26. **subraya** que es indispensable y urgente conocer las relaciones de cooperación descentralizada ya existentes si se quiere favorecer los intercambios de información y nuevas asociaciones que respondan a las expectativas de entes territoriales de países en desarrollo que se encuentran ante nuevas responsabilidades con políticas de descentralización cada vez más extendidas. Por ello, **desea llamar la atención** sobre la necesidad de reducir al máximo los riesgos de confusión y fragmentación que podría entrañar la creación de nuevas asociaciones que no tuviesen en cuenta lo que ya existe y que, en lugar de reforzar articulaciones propicias a la gobernanza, serían la causa de duplicaciones, que es lo que precisamente se quiere evitar;

27. **propone** que tales «nuevas asociaciones» sean más bien de carácter cualitativo y **aprecia** el apoyo manifestado a la propuesta formulada en un dictamen anterior del CDR de establecer un medio para favorecer el intercambio de información: «la bolsa» de la cooperación descentralizada -mencionada en la Comunicación- debería concebirse más bien como la herramienta de un diálogo permanente con y entre las autoridades locales y regionales de todas las regiones del mundo comprometidas en operaciones de cooperación descentralizada. Por ello, **prevé crear y animar**, en colaboración con la Comisión Europea, dicha «bolsa» en forma de un portal Internet, que en cierto modo constituiría la prolongación de las «Asambleas» anuales de la cooperación descentralizada por medios virtuales. En la fase de concepción de esta «bolsa», el Comité tendrá en cuenta las iniciativas existentes, con el fin de evitar el riesgo de procesos paralelos;

#### *Sobre el fortalecimiento de vínculos existentes entre autoridades locales*

28. **es consciente** de que todos los vínculos entre las entidades locales europeas y de países en desarrollo no constituyen, propiamente hablando, acciones de cooperación descentralizada que ayuden a la entidad asociada a estructurar su desarrollo según el principio de la gobernanza;

29. **comparte la idea** de que las relaciones «de amistad» pueden evolucionar hacia acciones más sustanciales si las oportunidades de cooperación descentralizada son mejor conocidas por el conjunto de las entidades locales. Como institución europea representante de los entes locales europeos de todos los niveles, el CDR estima que puede desempeñar un papel central y contribuir a ampliar la participación de entidades locales y regionales en la práctica del desarrollo a través de auténticas acciones de cooperación descentralizada, que, en función de las necesidades de las autoridades asociadas, pueden traducirse a veces en intercambios técnicos de corta duración;

30. **considera fundamental**, tal como ya destacó desde su primer dictamen sobre la cooperación descentralizada, el papel de las instancias representativas o asociaciones nacionales de las autoridades locales y regionales de los países socios. No sólo crean vínculos y permiten intercambios entre representantes políticos locales confrontados con problemas similares, sino que son también las que pueden establecer un diálogo con los gobiernos centrales para la definición de prioridades estratégicas que tengan en cuenta de modo adecuado los niveles subnacionales del desarrollo;

31. **recomienda**, por ello, que se favorezca su emergencia y su estructuración, apoyando incluso la constitución de reagrupaciones regionales, e insta a movilizarse a tal fin, tanto por medio del apoyo de homólogos de países europeos como de la Unión Europea;

*Observación complementaria:*

32. **recomienda encarecidamente** velar por la **coherencia** entre los principios enunciados en el texto y los programas de intervención de la Unión Europea, cualquiera que sea la zona del mundo en cuestión y el instrumento de cooperación europeo movilizado. Por ejemplo:

- examinar las relaciones entre *los mecanismos de ayuda presupuestaria* —por los cuales pasan ya de manera preponderante las contribuciones de la UE y de los Estados miembros—, las dotaciones transferidas a las autoridades locales por los Gobiernos

centrales y las competencias que les son atribuidas en virtud de las leyes de descentralización aprobadas por numerosos países beneficiarios de la ayuda;

- la Carta en favor de la gobernanza afirma de distintas maneras —algo que ya se ha comprobado en otras partes, incluso en estudios realizados por el Banco Mundial y la OCDE— que una descentralización beneficiosa se basa en una buena interacción entre todos los niveles de gobierno, lo que supone que el nivel central sea viable y eficaz. Por ello, el CDR desearía que con ocasión de la evaluación intermedia del *Programa temático* «Participación de los agentes no estatales y las autoridades locales en el desarrollo», que debe desarrollarse en 2009, se plantee la pregunta de la pertinencia del apoyo a las «autoridades locales» en países en los que, según la expresión del programa, las «condiciones son difíciles»;
- en lo que se refiere a los recursos financieros disponibles, el programa temático no es más que la punta del iceberg. El CDR desearía que se pusiera a disposición de los agentes interesados, tanto europeos como de los países en desarrollo, una información precisa sobre la manera de asociar efectivamente a las autoridades locales a la aplicación de los acuerdos de cooperación, de tal modo que, en caso necesario, puedan aportarse mejoras. En particular, el conocimiento y la difusión de buenas prácticas serían completamente oportunos;

33. **considera** que, en su conjunto, el documento de la Comisión constituye un gran progreso, cuyo espíritu positivo destaca, respecto de la cooperación descentralizada aplicada por las autoridades locales y regionales; **se declara** convencido de la gran necesidad de mantener permanentemente un diálogo constructivo entre todos los agentes interesados para respaldar de modo adecuado el compromiso de las autoridades locales, tanto europeas como de los países beneficiarios, en los procesos de cooperación y desarrollo. A este respecto, **desea** desempeñar plenamente —y **está preparado** para ello— el papel que debe ser el suyo como institución europea que reúne y representa a las autoridades locales europeas de todos los niveles territoriales.

Bruselas, 22 de abril de 2009.

El Presidente  
del Comité de las Regiones  
Luc VAN DEN BRANDE