



Què s'ha dit?

5

**Globalització, desenvolupament sostenible,
autonomia administrativa dels municipis:
reptes del segle XXI**

Conferència internacional organitzada
per la Fundació Konrad Adenauer

Berlín, 13 i 14 de setembre del 2000

QUÈ S'HA DIT, 5

**GLOBALITZACIÓ, DESENVOLUPAMENT SOSTENIBLE, AUTONOMIA
ADMINISTRATIVA DELS MUNICIPIS: REPTES DEL SEGLE XXI**

CONFERÈNCIA INTERNACIONAL ORGANITZADA PER LA FUNDACIÓ KONRAD ADENAUER

Berlín, 13-14 de setembre del 2000

Què s'ha dit? Té com a objectiu difondre els continguts d'actes (jornades, seminaris, simposis, taules rodones...) d'interès per al món local.

El contingut del dossier ha estat elaborat pel **Centre per a la Innovació Local**. El resum de les ponències és una síntesi de les notes realitzades per les persones que han assistit a les sessions i dels textos que van lliurar els organitzadors com a documentació. S'adjunta també el projecte inicial de la Carta Mundial del Govern Local Autònom.

Si esteu interessats a demanar els documents o si voleu fer-nos arribar informació, poseu-vos en contacte amb el CIL:
Correu electrònic: **ofm.cil@diba.es**
Telèfon: 934 020 709

© Diputació de Barcelona
Març del 2001

Disseny de la coberta: Estudi Accent
Producció: Institut d'Edicions
de la Diputació de Barcelona
Impressió: Cevagraf
Dipòsit legal: B-52860-2000

Edició no venal

S'HA DIT...

Autogovern municipal és un concepte també viable per al segle xx

Descentralització i autonomia municipal indiquen dues perspectives diferents. La primera fa referència a un principi organitzatiu *des de dalt*. I la segona indica començar l'articulació pel nivell més baix de govern

Assistim a macroprocessos de canvi molt ràpids: mentre les noves tecnologies impliquen un encaix col·lectiu a escala mundial, el seu impacte en la vida quotidiana tendeix a convertir en anònim l'individu

El municipi és el lloc on els éssers humans poden crear espais de comunicació interpersonal i de control sobre les seves vides

A Europa, la recerca de l'eficiència encara domina per sobre de la cerca de noves formes de democràcia. El binomi eficiència-democràcia es presenta encara com a contradictori, però avui dia són dos factors que es poden complementar

Traslladar poder i decisions a l'àmbit municipal no significa una millora automàtica de la democràcia local: no és garantia de trencament del cercle de poder de les elits locals

Avui dia, els governs locals occidentals tenen problemes polítics i socials que ni es poden resoldre únicament amb inversions, ni els poden solucionar els governs locals sols. Cal la participació d'altres actors i noves tasques complementàries del govern local

Cal anivellar riquesa i varietat amb uniformitat. Cal admetre les diferències més enllà d'uns mínims comuns establerts. Cal permetre que qualsevol ciutadà/na pugui escollir entre diversos estils de vida, entre diverses opcions

Les noves tecnologies de la informació i de la comunicació augmenten el poder de control del centre. D'aquesta manera, la situació de partida per descentralitzar és totalment diferent de la que hi havia fa deu o vint anys

En el procés de redefinició de les dimensions entre públic i privat, es poden establir els següents equilibris: en l'àmbit estatal i provincial, cal privatitzar només el necessari, mentre que en el local cal privatitzar tot allò que sigui possible

SUMARI

Programa de la conferència	7
SÍNTESI DE CONTINGUTS	10
1. Els grans reptes dels municipis	13
2. El segle XXI. A escala mundial, el segle dels municipis?	15
3. Descentralització i autonomia administrativa en la cooperació per al desenvolupament: balanç i perspectives	19
4. Cap a una carta de les Nacions Unides sobre el govern local autònom	23
5. El Banc Mundial, la descentralització i la pobresa	25
6. Cal donar un enfocament més integral a les Agendes Locals 21?	27
PROJECTE INICIAL D'UNA CARTA MUNDIAL DEL GOVERN LOCAL AUTÒNOM	
Hacia una Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo	31

PROGRAMA

Dimecres 13 de setembre

- 9.30 h Sessió d'obertura: «Els grans reptes dels municipis»
Sr. Wilhelm Staudacher, secretari-general de la Fundació Konrad Adenauer
Sr. Eberhard Dieppen, alcalde governador de Berlín
Sr. Peter Götz, diputat nacional, president de *Regional Council for the European Continent of the Global Parliamentarians on Habitat*, Berlín
Sr. Herwig van Staa, alcalde d'Innsbruck, president de l'Associació Europea de Política Regional i Municipal, president de la Cambra de Municipis del Consell d'Europa
- 10.30 h Conferència: «El segle XXI. A escala mundial, el segle dels municipis?»
Sr. Gerd Schmidt-Eichstaedt, Facultat de Dret Urbanístic i de Planificació, Universitat Tècnica de Berlín
Sr. Ralf von Ameln, director de l'Oficina Europea d'Autonomia Administrativa dels Municipis Alemanys, Brussel·les
- 11.30 h Taula Rodona: «Descentralització i autonomia administrativa en la cooperació per al desenvolupament: balanç i perspectives»
Sr. Franz Thedieck, Institut EURO, Institut de Cooperació Regional i Administració Europea (EWIV), Kehl
Sr. Manfred Konukiewicz, Ministeri Federal de Cooperació Econòmica i de Desenvolupament (BMZ), Bonn
Sr. Peter Molt, exencarregat per a l'agermanament de Renània-Palatinat-Ruanda, Bad Honnef
- 13.00 h Dinar
- 14.00 h Taller núm.1: «Superar amb èxit el “centralisme democràtic”». La construcció de noves estructures d'autonomia administrativa municipal en els països del centre i de l'est d'Europa”

Polònia

- Sr. Irena Lipowicz**, Universitat Catòlica de Varsòvia, actual ambaixadora de Polònia a Àustria
Sr. Maciej Pawlowski, director del Centre d'Autonomia Administrativa Municipal, Fundació per al Desenvolupament i la Democràcia Local, Jelenia Góra

Sr. Michal Kulesza, exencarregat del govern per a la reforma de l'Administració pública de Polònia, Varsòvia.

Sr. Franz-Ludwig Knemeyer, Centre d'Investigació de Ciències Comunal, Universitat Antiga de Wurzburg

Sr. Burkhard von Hausen, cap del Departament Europeu a l'Associació de Districtes Alemanys, Berlín

Rússia

Sr. Sergej Fabritschnij, cap del Departament de Personal i de la Funció Pública de l'Administració regional de Novgorod

Sr. Klaus Vetzberger, gerent de l'Associació de Districtes Alemanys a Turíngia, Erfurt

Bòsnia i Herzegovina

Sr. Mirko Pejanovic, degà de la Universitat de Sarajevo, catedràtic de la Facultat Jurídica i Política

Sr. Ostoja Kremenovic, ministre d'Administració pública, primer Ministre suplent de la República de Srpska, Banja Luka

Sr. Helmut Welge, exalcalde, Cottbus

Sr. Gerd Schmidt-Eichstaedt, Berlín

Taller núm. 2: «El mediterrani com a regió de futur. L'autonomia administrativa dels municipis en alguns estats mediterranis»

Sr. Yilmaz Büyükersen, membre de la Junta Directiva de l'Associació Turca de Ciutats i Municipis, alcalde de Eskisehir

Sr. Said Chikhaoui, Facultat de Dret, Universitat Hassan II – Ain Chock– Casablanca, Marroc

Sr. Jihad Hamdan, director general, Ministeri del Govern Local, Ramallah

Sr. Ralf von Ameln, director de l'Oficina Europea d'Autonomia Administrativa dels Municipis Alemanys, Brussel·les

17.30 h Fi de la sessió

Dijous 14 de setembre

9.00 h Conferència: «Cap a una carta de les Nacions Unides sobre l'autonomia administrativa dels municipis»

Sr. Heinrich A. Hoffschulte, 1r vicepresident del grup europeu de RGRE/IULA, vicepresident del grup alemany de RGRE, exdirector del districte de Münster

9.45 h Taller núm. 3: «L'Àsia de les innovacions: xarxes per a la modernització de l'Administració, especialment en l'àmbit municipal»

Filipines

Sr. Gaudioso Sosmeña, director executiu de LOGODEF (Local Government Development Foundation), Manila

Sr. Ralf von Ameln, director de l'Oficina Europea d'Autonomia Administrativa dels Municipis Alemanys, Brussel·les

Sr. Wolfgang Meyer, cap de la secció de política municipal al grup parlamentari de la CDU/CSU en el Parlament Federal d'Alemanya, Berlín

Cambodja

Sr. Heng Monychenda, MPA, director de «Buddhism for Development» (BFD), Phnom Penh Regne de Cambodja

Sr. Heinrich A. Hoffschulte, 1r vicepresident del grup europeu de RGRE/IULA, vicepresident del grup alemany de RGRE, exdirector del districte de Münster

Mongòlia

Sr. Bat-Otschir Battuvshin, Ulan Bator

Tailàndia

Sr. Bhichit Rattakul, governador de Bangkok, Tailàndia

Taller núm. 4: «Amèrica Llatina: autonomia administrativa municipal entesa com una concreció integral del desenvolupament»

Colòmbia

Sr. Holmes Sierra, director del Departament de Desenvolupament i Projectes de CENCOA (Central de Cooperativas Agrarias), Bogotà

Argentina

Sr. José Alejandro Bernhardt, director de l'ICDA (Instituto de Ciencias de la Administración), Córdoba

Perú

Sr. Ricardo de la Flor, director de l'INICAM (Instituto de Investigación y Capacitación Municipal), Lima

- 13.00 h Dinar
- 14.00 h Conferència: «El Banc Mundial, la descentralització i la pobresa»
Sr. Matts Karlson, vicepresident del Banc Mundial
- 15.00 h Discussió oberta: «Cal donar un enfocament més integral a les Agendes Locals 21?»
- 17.00 h Fi de la sessió

SÍNTESI DE CONTINGUTS

1. ELS GRANS REPTES DELS MUNICIPIS

La descentralització pot ser una de les estratègies per fer les unitats grans governables, però un dels perills és la fragmentació que es pot generar

Avui dia els municipis es veuen abocats a gestionar dues gran tendències:

1. La internacionalitzadora, coneguda com a globalització, que implica una pressió per crear infraestructures d'abast supranacional comunes, relacionades amb l'emergència de la nova economia. Aquesta nova economia ofereix especialment oportunitats als joves que comencen a introduir-se en el mercat laboral.

2. Però, al mateix temps, existeix la inversa, la recerca d'unitats de convivència, en les quals la gent pugui tenir el control sobre la seva vida i sobre els seus afers, sàpiga què passa. Aquesta tendència a vegades s'ha caracteritzat com a subsidiarietat.

Per als governs existeix una tensió clara entre aquestes dues tendències, però cal avançar en les dues direccions simultàniament.

Aquestes tensions es visualitzaran clarament en les grans ciutats ('megacities') i les seves conseqüències seran més o menys importants en funció de les estructures amb què comptin. No obstant això, des de fa temps ja s'assagen i articulen

algunes solucions. Per exemple, la creació d'àrees metropolitanes i d'associacions funcionals de municipis o, en el cas d'algunes polítiques concretes, la perfecció de les tècniques de control de les quantitats o dels fluxos, com ara limitar el nombre de persones que visquin en un barri o en una zona determinada, limitar el nombre de viatges, etc.

La descentralització pot ser una de les estratègies per fer aquestes unitats grans governables, però un dels perills és la fragmentació que es pot generar.

Es pretén aconseguir que l'ONU
adopti una Carta Mundial
per a l'Autonomia Municipal

En aquest debat entre la tendència global i la tendència local, hi ha certes organitzacions locals d'abast global que poden tenir un paper especialment rellevant. Un exemple seria la Unió Parlamentària Global per a l'Agenda Habitat, que aplega parlamentaris de diversos països per assegurar que els acords d'Habitat i els resultats de la

seva sessió coneguda com a Istanbul+5 l'any 2001, es transposin a les legislacions nacionals. La seva tasca és, doncs, la creació de les condicions marc perquè allò que es discuteixi i s'aprovi esdevingui un producte legislatiu.

A la sessió de l'ONU Istanbul+5 es pretén aconseguir que aquest organisme adopti una Carta Mundial per a l'Autonomia

Municipal, dins de la campanya per a la promoció d'una gestió urbana més eficaç. En aquests moments es treballa perquè el lema de la sessió sigui el de la ciutat inclusiva (*inclusive city*). Aquesta idea ha de permetre plantejar la necessitat de la cooperació entre tots els actors per millorar la qualitat de vida a les ciutats i avançar més enllà de la simple recuperació dels exclosos socialment o els pobres.

2. EL SEGLE XXI. A ESCALA MUNDIAL, EL SEGLE DELS MUNICIPIS?

Els governs locals occidentals tenen problemes polítics i socials que ja no es poden solucionar únicament amb diners o inversions

Les polítiques de seguretat interna són una tasca dels nivells supramunicipals però calen aproximacions que integrin diverses polítiques i agents

Uns nivells alts d'eficiència estan assegurats gràcies a l'ús de tècniques paramercantils, en canvi, el sentit de la democràcia local, no

Els temes de debat van ser tres:

Eficiència *versus* democràcia

L'autonomia municipal és acceptada en la majoria de països europeus. Aquesta acceptació no es basa tant en el fet que autonomia municipal impliqui més democràcia, sinó en què permet una gestió més propera als ciutadans i més adequada a les diferències territorials. És a dir, autonomia municipal és sinònim d'eficiència del conjunt del sistema. Per exemple, a Alemanya el concepte d'autonomia municipal es va introduir el 1878, però no va anar pas acompanyada d'un intent d'incloure més democràcia local.

Sovint els termes eficiència i democràcia es presenten com a contradictoris entre si, però això no és cert avui dia, quan són dos factors importants que es poden complementar. A l'Europa Occidental comença a articular-se un cert canvi: s'intenta integrar els dos factors a través de la idea de demo-

cràcia deliberativa. En un primer moment eficiència en la prestació de serveis i solidaritat col·lectiva anaven plegades, perquè la prestació de serveis encara preservava les identitats.

En canvi, fruit del desenvolupament de la gestió burocràtica centralitzada pròpia de l'estat del benestar, sembla que hi hagi un

Als problemes nous que sorgeixen,
corresponen noves tasques
complementàries del govern local

cert desencaix entre la prestació de serveis i els controls democràtics. En altres paraules, sembla que hi hagi una certa supremacia de l'eficiència per sobre de la democràcia. Les tendències localistes que es poden detectar signifiquen un intent de la població per preservar la identitat i la capacitat

de control dels espais d'articulació de la solidaritat col·lectiva en els més propers als ciutadans, és a dir, en els municipis.

Seguint l'argument, avui dia es torna a posar en primer lloc la identitat perquè uns nivells alts d'eficiència estan assegurats gràcies a l'ús de tècniques paramercantils, en canvi, el sentit de la democràcia local,

Autonomia municipal és sinònim
d'eficiència del conjunt del sistema

no. L'esperança és que tots els Estats que van començar introduint la idea d'autonomia municipal per resoldre les qüestions d'eficiència, han hagut d'introduir la democràcia local.

Tasques tradicionals *versus* tasques noves

Avui dia l'autonomia municipal significa preguntar als ciutadans què esperen ells del govern local. Aquest fet té una importància clau perquè hi ha noves exigències i necessitats per part de la ciutadania. Els governs locals de l'Europa Occidental, en comparació amb els d'altres zones del món, ja no tenen els problemes de la provisió dels serveis bàsics, que estan més o menys garantits. El govern local ja no té un problema específic d'infraestructures.

Actualment, els governs locals occidentals tenen problemes polítics i socials que ja no es poden solucionar únicament amb diners o inversions, ni tan sols es poden resoldre sols, sinó que cal la participació d'altres ens. A aquests problemes nous els

corresponen tasques complementàries del govern local.

Aquestes noves tasques del govern local es poden agrupar en dos grans blocs:

Les relacionades amb la convivència i la seguretat interna de la comunitat. En aquest bloc el rol de l'opinió pública i dels mitjans de comunicació és molt important per evitar que es vegi com un fet normal viure en zones tancades amb reixes vigilades per seguretat privada, com passa en alguns països.

En un principi les polítiques de seguretat interna són una tasca dels nivells supra-municipals (Estats o regions, etc.), però, per gestionar aquest problema d'una manera eficaç calen unes aproximacions que integrin diverses polítiques i diversos agents.

Per exemple, es poden vincular les polítiques de seguretat i d'habitatge. Aquesta nova perspectiva permet als municipis

Els municipis han de ser
un contrapès de la globalització sense
significar un impediment

tenir un rol més preventiu que reactiu (perquè qui sanciona són els altres nivells de govern) i permet una participació major de les ONG.

Les polítiques relacionades amb la família. En els països occidentals el model de família tradicional es desmunta: de la família formada per pare, mare i dos fills/es s'ha passat a molts altres models de relació fruit

de l'augment de l'esperança de vida, de la baixada de la natalitat i de les noves opcions de convivència.

Els municipis poden jugar un paper clau a l'hora d'enfortir la consciència que la reducció dràstica de la població és un problema. Cal recordar que, tradicionalment, els municipis n'havien estat responsables a través de la política de beneficència, benestar social, habitatge....

Local versus global

La globalització significa l'articulació de cadenes de producció mundials, la integració de les empreses i l'elaboració de productes mundials, l'ús de les noves tecnologies en la producció, les migracions intercontinen-

tals i la configuració d'un llenguatge universal simbòlic.

Davant d'aquesta tendència, els municipis han de ser un contrapès en aquesta globa-

Les tendències localistes signifiquen un intent de la població de preservar la identitat i la capacitat de control

lització sense significar un impediment perquè, en darrera instància, sempre cal una localització, sempre cal un referent espacial per rebre mercaderies, per pagar alguns impostos, per viure, etc. Aquesta ubicació és la que crea identitat, i és un factor més en la competència econòmica.

3. DESCENTRALITZACIÓ I AUTONOMIA ADMINISTRATIVA EN LA COOPERACIÓ PER AL DESENVOLUPAMENT: BALANÇ I PERSPECTIVES

La simple transferència de recursos i competències cap a l'àmbit local no implica una democratització de les localitats

Els valors de la descentralització, cal buscar-los més enllà de l'economia i cercar-los en l'establiment de controls sobre les elits

Segons les dades del Banc Mundial, en els darrers 10 anys s'han produït una setantena de processos de descentralització, els quals han implicat el reconeixement de l'autonomia dels ens locals.

En conseqüència, cada vegada és més difícil trobar un Estat centralitzat, però també és cert que no sempre els projectes descentralitzadors passen de les paraules als fets. Aleshores, si les competències, les decisions, els recursos no arriben als municipis, llavors cal reconèixer que el vell centralisme és més resistent del que semblava.

Durant la conferència i el debat es van plantejar quatre preguntes:

La descentralització és una moda o és un concepte substantiu?

Les il·lustracions d'alguns països poden donar pistes sobre la qüestió. França, fins al moment de creació de les regions el 1982, era el model d'Estat racional, centralista i eficient. El 1988, les regions

només gestionaven el 2% de la despesa pública, consegüentment, els departaments encara controlaven bona part d'aquesta despesa.

A Rússia, després de l'onada descentralitzadora cap a les regions, el govern central treu poder a les regions per tornar a con-

La descentralització
no és una simple moda

trolar el procés econòmic. A Alemanya es detecta una certa tendència de pèrdua de competències dels Estats cap a l'àmbit federal, més que cap a l'àmbit municipal.

Si en diversos països de contextos i tradicions diferents hi ha processos descentralitzadors que funcionen des de fa temps, llavors la descentralització no és una simple moda. Una altra qüestió és si el grau de descentralització es considera suficient o no.

Sobrevalorem els efectes positius de la descentralització?

En els processos de transició de l'Europa de l'Est, la descentralització va anar acompanyada d'un impuls decidit a la democràcia local. Ara bé, no podem afirmar pas que pel fet de traslladar poder i decisions a l'àmbit municipal hi haurà, automàticament, una millora de la democràcia local,

La descentralització
possibilita fer front
a la complexitat

entesa com un trencament del poder de les elits locals o dels seus cercles. La simple transferència de recursos i competències cap a l'àmbit local no implica una democratització de les localitats.

Avui dia encara hi ha la temptació de mirar els efectes econòmics dels processos de descentralització com a indicador de la bondat del procés. Hi ha, però, diversos contraexemples actuals: Corea del Sud, Taiwan, la Xina i el Regne Unit, que han aconseguit uns resultats macroeconòmics bons i tenen unes estructures polítiques centralitzades.

A més a més, en determinats països hi ha regions que necessiten una intervenció estatal preferent o, si es vol, una política centralitzadora de desenvolupament econòmic, per assegurar la seva prosperitat.

Els valors de la descentralització, cal buscar-los més enllà de l'economia i cercar-los en l'establiment de controls sobre les elits.

¿On resideix la força de les entitats subcentrals, especialment les municipals, en els sistemes descentralitzats?

Avui dia no es pot establir una relació automàtica entre descentralització i democràcia local, ni entre descentralització i prosperitat econòmica.

Però la situació política és cada vegada més complexa, la modernització ha significat una complexificació de les relacions individuals, col·lectives i territorials. De manera que cal articular xarxes de poder que compensin les inèrcies dels sistemes centralitzats o centralitzadors i articular un sistema de contrapesos. Aquest és el valor de les entitats subcentrals i municipals de govern.

S'han acabat els incentius per introduir els sistemes descentralitzats?

Les noves tecnologies de la informació reforcen la capacitat d'exercir el control per part d'un sol punt, el centre. Avui dia, la tecnologia permet rebre moltes més dades i permet tenir una capacitat de presa de decisions molt més alta. Per tant, quan actualment es parla de si convé descentra-

En els darrers 10 anys
s'han produït una setantena
de processos de descentralització

litzar o no, la situació de partida és totalment diferent de la que hi havia fa deu o vint anys. En aquest sentit, no és descartable que en un futur proper el vell centralisme faci servir aquests avantatges.

La descentralització no significa necessàriament més eficiència, però els seus avantatges permeten gestionar una gran varietat d'objectius simultàniament, en altres paraules, possibilita fer front a la complexitat. A més a més, permet trobar l'equili-

bri entre allò que vol o necessita el ciutadà (riquesa cultural, econòmica i social) i allò que necessita el sistema, per tant, permet evitar la idea que només existeix una sola política encertada.

4. CAP A UNA CARTA DE LES NACIONS UNIDES SOBRE EL GOVERN LOCAL AUTÒNOM

El contingut de la Carta consisteix a definir un conjunt de drets dels municipis que puguin gestionar tot allò que els correspon com a Administració territorial primària

Hi ha preocupació perquè la descentralització pot significar una invitació a la corrupció per part de les elits subestats

En una estructura descentralitzada,
és possible que múltiples grups es controlin entre si

El procés d'elaboració de la Carta Mundial per un govern local autònom té diversos punts de sortida, entre els quals convé destacar l'experiència municipal europea, l'experiència d'elaboració de la Carta Europea d'Autonomia Municipal i el reconeixement progressiu de la importància del món local per part d'institucions internacionals.

A diferència del que va passar a la conferència d'Habitat d'Istanbul de 1996, en què les autoritats locals no van poder participar, els municipis i les associacions municipals comencen a tenir joc en els processos preparatoris de la Conferència d'Istanbul+5 del proper any.

Per què cal una carta mundial d'autonomia local?

- Perquè la interdependència econòmica mundial comença a permetre i a fer necessària la reacció de les entitats subestats.

- Perquè la descentralització és un concepte substantiu i és un procés de canvi que es produeix a molts països.

- Perquè hi ha una certa revalorització del concepte de la subsidiarietat, cap a una filosofia més federalitzant.

El contingut de la Carta consisteix a definir un conjunt de drets dels municipis que puguin gestionar tot allò que els correspon com a Administració territorial primària.

Descentralització:

fomentar el principi de
subsidiarietat i l'autogovern local

En aquest sentit es potenciaria que els governs centrals poguessin deixar d'actuar en tots els aspectes relacionats amb l'esfera pròpia del món local, és a dir, descentralitzar tasques i coneixement cap als nivells inferiors.

Algunes veus crítiques han mostrat la seva preocupació perquè la descentralització

Desconcentració:

Distribució de les institucions i poder
central sobre el territori

pot significar una invitació a la corrupció per part d'elits subestats.

El problema de fons és que si es parteix d'un Estat centralitzat corrupte, llavors, no

hi ha cap grup que pugui exercir un contrapoder. En canvi, en una estructura descentralitzada, és possible que múltiples grups es controlin entre si, i possibilita que l'opinió pública subestatal pugui denunciar o vigilar la corrupció.

Hi ha dos conceptes que funcionen en paral·lel: descentralització i desconcentració. La descentralització és fomentar el principi de subsidiarietat i l'autogovern local; mentre que la desconcentració significa la distribució de les institucions i poder central sobre el territori.

5. EL BANC MUNDIAL, LA DESCENTRALITZACIÓ I LA POBRESA

Cal una nova definició de pobresa: ara també és una qüestió d'exclusió social,
de democratització i de donar veu

El Banc Mundial té diners per lluitar contra la pobresa,
però s'ha de treballar amb la societat civil

En l'informe del Banc Mundial de 1999-2000 ja es posava de manifest que cal reforçar l'àmbit local dels països com a factor decisiu per a l'èxit del desenvolupament. En aquest sentit, la descentralització és un tema clau i és en l'agenda de les converses entre el Banc Mundial i els governs.

El Banc Mundial es troba en un procés de repensar i reestructurar les seves propostes per lluitar contra la pobresa:

Cal establir una nova definició de pobresa. Avui dia ja no és una qüestió de nivell d'ingressos, de no tenir pobres econòmics, sinó que també és una qüestió d'exclusió social, de democratització i de donar veu. Avui dia es té una visió de la pobresa molt més complexa.

Cal treballar en una perspectiva més pragmàtica, sense dogmes a priori, buscant l'operativitat, buscant l'harmonització i la reducció dels costos de la cooperació. En

aquest sentit cal consultar la societat civil local per treballar-hi conjuntament.

Cal construir una xarxa global
de suport a les polítiques
dels diversos països

Cal construir una xarxa global de suport a les polítiques que desenvolupen els diversos països per aconseguir resultats i impactes. No es tracta tant d'invertir en hospitals per tal de combatre les malalties, sinó d'aconseguir que les vacunes arribin a la gent que han d'arribar.

El Banc Mundial té diners per lluitar contra la pobresa i fomentar el desenvolupament, però si no es treballa conjuntament amb la societat civil del país no es tindrà èxit.

6. CAL DONAR UN ENFOCAMENT MÉS INTEGRAL A LES AGENDES LOCALS 21?

S'han establert vincles cada cop més estrets entre economia i ecologia

Les Agendes Locals 21 ja s'utilitzen per tractar temes més enllà
dels estrictaments ambientals

Les Agendes Locals 21, tal com es van definir a la cimera de Rio de Janeiro, tenien un enfocament sobretot ecològic, però ja no es pot mantenir el calendari previst en aquella cimera.

Avui dia existeix més acceptació de les qüestions ecològiques perquè algunes ciutats van començar a crear les 'imatges' de les Agendes Locals 21, és a dir, van començar a crear departaments i polítiques destinades a enfocar millor aquest tema.

Com a conseqüència, s'han establert vincles cada cop més estrets entre economia i ecologia, alhora que s'introdueixen temes

socials (dones, joves, immigració) en la gestió de les Agendes Locals 21. Inicialment, només es plantejaven per a aspectes mediambientals, però ara ja s'utilitzen com a marc per a tractar temes que van més enllà dels estrictament ambientals (la recollida de residus com a instrument pedagògic, els problemes associats a les aglomeracions urbanes, al transport col·lectiu, etc.)

Cada cop existeixen més experiències i models a seguir. També cal dir que aquests tipus d'actuacions ja existien en municipis petits, tot i que no es coneixien amb aquesta etiqueta: per exemple, la gestió de boscos comunals.

PROJECTE INICIAL D'UNA CARTA MUNDIAL DEL GOVERN LOCAL AUTÒNOM

HACIA UNA CARTA MUNDIAL DEL GOBIERNO LOCAL AUTÓNOMO
Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)
Coordinadora Mundial de Asociaciones de Ciudades y Autoridades
Locales (CMACAL)

25 de mayo de 1998

El presente documento de consulta es el punto de partida de un importante y ambicioso proyecto de asociación entre la Organización de las Naciones Unidas y los niveles locales de gobierno. Su objetivo es nada menos que elaborar un marco internacionalmente convenido y adaptable para la práctica de la democracia local, como una contribución vital a la mejora de las condiciones de vida de las personas de todos los continentes y regiones.

En la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, HÁBITAT II, celebrada en Estambul en junio de 1996, los gobiernos nacionales se comprometieron a descentralizar la autoridad y los recursos (Programa de Hábitat, párr. 45 c)). También reconocieron a las autoridades locales como a los asociados más cercanos a los gobiernos centrales, y como elemento esencial para la aplicación del Programa 21 y del Programa de Hábitat (Declaración de Estambul, párr. 12).

Desde Hábitat II, el CNUAH (Hábitat) ha cimentado más su ya estrecha relación de trabajo con las asociaciones internacionales de ciudades y autoridades locales en el marco de un memorando de entendimiento con la CMACAL en la que se esbozan los

compromisos mutuos para colaborar en varias esferas de política claves relacionadas con la aplicación del Programa de Hábitat. La preparación de la Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo es una de esas actividades conjuntas. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) y la CMACAL comparten la opinión de que el financiamiento de las recientes y bien acogidas tendencias hacia la descentralización y la democratización en muchos países por medio de la vinculación constitucional del Gobierno Local Autónomo sobre la base de principios reconocidos internacionalmente, puede contribuir de manera decisiva a la aplicación eficaz y sostenible del Programa de Hábitat.

En el presente documento se explican los orígenes, los objetivos y las razones de la preparación de la Carta Mundial, y se incluye un primer proyecto de la propia Carta. Asimismo, se proyecta un extenso proceso de consulta y de creación de consenso a nivel mundial que se iniciará a partir de ahora y que culminará en la presentación del texto definitivo de la Carta para su adopción por la Comisión de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas en 2001. El objetivo final es la promulgación de la Carta por la Asamblea

General de las Naciones Unidas con ocasión de su período extraordinario de sesiones de ese año que se dedicará al examen de la aplicación del Programa de Hábitat. Se invita cordialmente a los gobiernos nacionales y a las organizaciones internacionales, a las autoridades locales y sus asociaciones, a los parlamentarios, a las

Dr. Klaus Töpfer
Director General y Jefe
del Centro de las Naciones Unidas
para los Asentamientos Humanos
(Hábitat)

organizaciones no gubernamentales y a las organizaciones de todo tipo de la sociedad civil a que participen activamente en la ultimación de esta Carta Mundial, que creemos puede ser una contribución singular y vital para lograr los objetivos de Hábitat que compartimos.

Dr. Heinrich Hoffschulte
Presidente
Grupo de Expertos sobre la
Carta Mundial

HACIA UNA CARTA MUNDIAL DEL GOBIERNO LOCAL AUTÓNOMO

ORÍGENES Y OBJETIVOS DE LA CARTA MUNDIAL, Y EL PROCESO DE PREPARACIÓN PROPUESTO PARA SU ELABORACIÓN

Antecedentes

1. La Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales, celebrada en Estambul los días 30 y 31 de mayo de 1996 en vísperas de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (HÁBITAT II), hizo un llamamiento a la comunidad internacional a que adoptase medidas para “elaborar, en colaboración con representantes de asociaciones de autoridades locales, una carta mundial del gobierno local autónomo en la que se recogiesen las orientaciones de todos los gobiernos nacionales y organismos internacionales, los principios básicos que deberían ser el fundamento de todo sistema de gobierno local democrático”. La Asamblea instó a que la base de esa Carta fuese el principio de subsidiariedad o proximidad, por el que las decisiones se adoptan al nivel más cercano a los ciudadanos (municipio o ciudad) remitiéndose únicamente a niveles superiores los asuntos que el nivel local no puede despachar eficazmente.

2. Los debates celebrados en la Asamblea Mundial se centraron en gran medida en la situación constitucional de las autoridades locales y su relación con los gobiernos centrales en el desempeño de sus funciones. En ese contexto se destacó la experiencia positiva de la Carta Europea del Gobierno Local Autónomo, adoptada por

el Consejo de Europa en 1985 como un Convenio Europeo y en la actualidad firmado y ratificado por la mayor parte de los 40 Estados miembros del Consejo de Europa.

3. El 4 de junio de 1996 la delegación de Autoridades locales en sus presentaciones en la audiencia ante el Comité II de la Conferencia HÁBITAT II expuso las razones para la promulgación de una carta mundial por las Naciones Unidas, y ese tema quedó reflejado en el documento oficial de esa Audiencia (párrafo 11). En el resumen de la Presidencia de la audiencia (párrafo 23) se hacía referencia a este asunto del siguiente modo:

«También se destacó la necesidad de que se formularan leyes y normas nacionales en las que se especificase claramente la función y las responsabilidades de las autoridades locales y se estipulase una democracia local y una efectiva descentralización, teniendo en cuenta los principios de autonomía, subsidiariedad y proximidad. En este contexto, se sugirió que la experiencia adquirida en la aplicación de la Carta Europea del Gobierno Local Autónomo podría servir como una base para la elaboración de una carta mundial en la que se estableciesen los principios básicos de un marco constitucional o jurídico para un sistema democrático de gobierno local.»

4. La preparación de una Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo es uno de los objetivos concretos de la Constitución de la Coordinadora Mundial de Asociaciones de Ciudades y Autoridades Locales (CMACAL), la estructura creada por las diez asociaciones internacionales de gobiernos locales que participaron en la Asamblea Mundial en respuesta al llamamiento de la Asamblea a “una coordinación continua que sirva de interlocutor y asociado institucional de las Naciones Unidas y sus organismos especializados”. Según la CMACAL esa carta se elaboraría más eficazmente en conjunción con los gobiernos nacionales por conducto de los mecanismos de las Naciones Unidas, con miras a que el texto final se promulgue en forma de un convenio oficial de las Naciones Unidas.

Un proyecto conjunto

5. Después de las negociaciones celebradas durante las actividades de seguimiento inmediatamente posteriores a HÁBITAT II, y con ocasión del 161 período de sesiones de la Comisión de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, celebrado en abril/mayo de 1997, por el Memorando de Entendimiento del CNUAH y CMACAL, firmado en Nueva York el 29 de julio de 1997, ambas partes se comprometen a emprender, como una de cuatro actividades prioritarias, la preparación de una Carta Mundial:

«Con miras a fortalecer la función y capacidad de las autoridades locales para que contribuyan eficazmente al desarrollo sostenible humano y de los asentamientos, ambas partes acuerdan iniciar un proyecto

conjunto titulado “la Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo». Más concretamente, la CMACAL y el CNUAH formarán un grupo de tarea conjunto de este proyecto para, entre otras cosas:

- recaudar fondos para el proyecto;
- investigar y recopilar los conocimientos existentes (documentos, estudios, informes, legislación, procesos, etc.) a nivel nacional e internacional de importancia para el gobierno local autónomo;
- organizar una reunión especial de un grupo de expertos;
- organizar consultas regionales y/o subregionales;
- preparar proyectos de documentos que se presentarán, por conducto de la Comisión de Asentamientos Humanos, a los organismos, comisiones y comités pertinentes de las Naciones Unidas.”

6. El presente informe se basa sobre los resultados de una primera reunión especial de un grupo de expertos, celebrada en Nairobi del 28 al 30 de abril de 1998, de conformidad con las disposiciones del Memorando de Entendimiento citadas anteriormente. En esa reunión se examinó la experiencia adquirida por varias asociaciones internacionales en esa esfera, especialmente en relación con la preparación de la Carta Europea del Gobierno Local Autónomo y su aplicación; se redactó un proyecto de texto inicial para una posible Carta Mundial; y se prepararon propuestas para un proceso extenso de consulta y de creación de consenso que tendría lugar durante el período anterior al examen quinquenal por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2001 de la aplicación de los resultados de la Conferencia HÁBITAT II.

El antecedente de la Carta Europea del Gobierno Local Autónomo

7. La primera iniciativa hacia un reconocimiento internacional de los principios de la autonomía local (en la era moderna) surgió en la primera Asamblea General del Consejo de Municipios Europeos, celebrada en Versalles en 1953. En “la Carta Europea de las Libertades Municipales” adoptada en esa ocasión se reflejaba el compromiso de sus proponentes de reconstruir la Europa de la postguerra sobre una base de instituciones locales sólidas que gozasen de un alto grado de autonomía democrática. Durante los años siguientes, el CEM (actualmente el Consejo de Municipios y Regiones Europeas, de la sección europea de la Unión Internacional de Autoridades Locales) puso en marcha y apoyó una serie de iniciativas para que las Instituciones Europeas adoptasen oficialmente esa Carta.

8. Sin embargo, este llamamiento no obtuvo respuesta hasta fines del decenio de 1970, con la formulación por parte de la Conferencia Permanente de Autoridades Locales y Regionales de Europa (CALRE), la institución representativa oficial de los niveles gubernamentales locales y regionales dentro del Consejo de Europa, de un proyecto de la Carta Europea del Gobierno Local Autónomo. Ese texto se elaboró después de un estudio detallado por un comité representativo con la ayuda de un grupo de expertos en derecho constitucional, sobre la base jurídica de un Convenio Europeo, y fue adoptado por CALRE en 1981 y remitido al Comité de Ministros del Consejo de Europa para que se adoptasen medidas al respecto. La aprobación del principio de un Convenio de ese

tipo se logró en la quinta Conferencia de Ministros Europeos encargados del gobierno local en 1982, y el texto propuesto por CALRE se remitió a un comité de funcionarios de nivel superior de los Estados miembros para que, con la participación de representantes de los gobiernos locales designados por CALRE, se estudiase en detalle.

9. El resultado final de ese estudio fue el texto actual de la Carta Europea, cuya forma definitiva cristalizó en un Convenio Europeo abierto a la firma en 1985. La Carta entró en vigor el 11 de septiembre de 1988 después de que la hubiesen ratificado cuatro países. Para entonces ya la habían firmado 16 países, y hasta la fecha se han sumado otras 18 firmas. En la actualidad 30 países europeos han ratificado la Carta, y varios países de Europa central y oriental que han sido admitidos como miembros del Consejo de Europa en los últimos años, han utilizado la Carta como una de las orientaciones principales para sus constituciones y/o su legislación básica sobre el gobierno local. El principio del gobierno local autónomo se concibe como un componente tan esencial de los principios fundamentales de democracia, de los derechos humanos y de la ley y el orden que la firma de la Carta Europea del Gobierno Local Autónomo, junto con el Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos, es un requisito previo para la aceptación de nuevos Estados miembros.

Contenido de la Carta Europea

10. Por la Carta Europea las Partes Contratantes se comprometen a aplicar reglamentos básicos que garanticen la independencia política, administrativa y

financiera de las autoridades locales. Es una demostración a nivel europeo, de la voluntad política de incorporar a todos los niveles de la administración territorial los principios fundamentales de la democracia confirmados por el Consejo de Europa desde su fundación en 1949. Expresa la convicción de que el grado de autonomía de que gozan las autoridades locales puede considerarse como una piedra de toque de la democracia genuina.

11. La Carta establece en diez artículos concisos, que comprenden 30 párrafos, los principios clave del gobierno local autónomo en el contexto europeo. En ella se especifica la necesidad de una base constitucional/jurídica para el gobierno local autónomo, se define ese concepto y se establecen los principios que gobiernan la naturaleza y el ámbito de los poderes de las autoridades locales. En otros artículos se estipulan los procedimientos que deben seguirse en relación con los cambios de nivel, para la autonomía en relación a las estructuras administrativas de las autoridades locales y el acceso a personal competente, y la idoneidad para ocupar un cargo electivo. Otras disposiciones tienen por objeto asegurar un marco jurídico claro para la supervisión necesaria de las actuaciones de las autoridades locales y para asegurar que éstas tienen un acceso a los recursos en consonancia con las tareas que se les asignen, en términos que no comprometan su autonomía básica. Por último, la Carta trata de los derechos de las autoridades locales para cooperar entre ellas, e incluso a nivel internacional, y para formar asociaciones, e incluye el derecho de recurso a soluciones jurídicas para la protección de la autonomía local.

12. De conformidad con la intención de

procurar un equilibrio realista entre la salvaguardia de los principios esenciales y la flexibilidad necesaria para acomodar las características jurídicas e institucionales peculiares de los distintos Estados miembros, la Carta requiere que las Partes Contratantes se consideren vinculadas por lo menos por 20 de los 30 párrafos sustantivos, de los que diez por lo menos deben ser de los que figuran en una lista específica de disposiciones clave. De ese modo, los Estados pueden quedar excluidos de algunas disposiciones en el momento de la ratificación, y pueden suscribirse a ellas posteriormente cuando las circunstancias que no les permitían hacerlo en un primer momento se hayan modificado. Los Estados también pueden limitar la aplicación de la Carta a niveles o categorías particulares de autoridades locales, con objeto de respetar, en particular, las características de los países con estructuras federales.

13. En la Carta no se contempla un sistema de control institucionalizado de su aplicación, a excepción del requisito de que las Partes faciliten toda información de importancia sobre las medidas legislativas y de otro tipo adoptadas a efectos del cumplimiento de la Carta. Se examinó la necesidad de un mecanismo especial de supervisión como el que existe para otros convenios europeos, pero se convino en que la existencia de CALRE, como un órgano oficial del Consejo de Europa que representa a las autoridades locales y regionales de todos los Estados miembros y con acceso directo al Comité de Ministros, garantizaría un control político adecuado del cumplimiento.

14. En los últimos años CALRE se ha embarcado en un proceso de revisar períó-

dicamente el estado de la autonomía local en Estados miembros específicos como un medio de comprobar el cumplimiento de las disposiciones de la Carta. Le ayuda en este proceso una asociación recientemente constituida de expertos académicos, la Asociación para la Investigación sobre los Gobiernos Locales de Europa (AIGLE), también conocida como ARCOLE, (Association pour la Recherche sur les Collectivités Locales en Europe). Además, CALRE se sirve de la Carta de forma permanente para examinar la amplia variedad de temas de política de administración que van surgiendo en su programa.

Hacia una Carta Mundial

15. Quizá sea una marca de la universalidad y concisión de las disposiciones de la Carta Europea el que desde su adopción no haya habido intentos para modificar su texto, y que la hayan firmado y, paulatinamente, ratificado un gran número de países que no eran miembros del Consejo de Europa en el momento de su preparación y que, por tanto, no participaron en ese proceso. La mera existencia de la Carta, incluso sin que su cumplimiento sea jurídicamente vinculante, ejerce un cierto grado de presión moral sobre todos los gobiernos europeos, y es seguro que cualquier infracción de importancia tendría gran resonancia pública en CALRE, y por tanto, en la Asamblea de Diputados y en el Comité de Ministros, y en los medios de información. Si bien la preparación inicial de la Carta podía haberse concebido en algunos sectores como una actividad teórica de limitada importancia práctica para las relaciones cotidianas entre los gobiernos centrales y locales, la historia reciente ha demostrado lo contrario. Pocos alcaldes

europeos, y probablemente pocos gobiernos europeos, pondrían ahora en tela de juicio el valor de contar con un estándar definido internacionalmente en el cuerpo legislativo como una salvaguarda constitucional del gobierno local autónomo.

16. La Unión Internacional de Autoridades Locales (UIAL) reconoció la naturaleza universal de la mayoría de los principios de la Carta Europea al adoptar, en su Congreso Mundial celebrado en 1985 en Río de Janeiro, una “Declaración Mundial sobre los Principios del Gobierno Local Autónomo”, cuyo texto había aprovechado en gran medida el precedente europeo. El Congreso de la UIAL, celebrado en Toronto en 1993, reafirmó el texto de la Declaración Mundial con un preámbulo actualizado en el que se destacaba su importancia para la marcada tendencia hacia la descentralización y democratización en muchas partes del mundo. En el Congreso Mundial de la UIAL, celebrado en Mauricio en abril de 1997, se presentó la experiencia adquirida hasta entonces en relación con la Carta Europea y la Declaración Mundial ante una nutrida sesión plenaria destinada a centrar la atención en los primeros pasos hacia la Carta Mundial solicitada en Estambul. En la Declaración final de ese congreso se incluía un llamamiento a los organismos internacionales y a los gobiernos nacionales “a trabajar junto con los gobiernos locales en sus asociaciones nacionales, regionales e internacionales y redes para elaborar y promulgar, por conducto de las Naciones Unidas, una Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo y emprender su aplicación progresiva en todos los continentes por medio de un “Decenio Mundial del Gobierno Local (2000-2009)”. Anteriormente, el Consejo de Municipios

y Regiones Europeas (sección europea de la UIAL) había pedido en su Asamblea General, celebrada en Tesalónica en mayo de 1996 en vísperas de la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales y de la Conferencia de HÁBITAT II, que se celebraría en Estambul, que la comunidad internacional diese pasos decisivos hacia una Carta Mundial para ayudar a establecer un marco eficaz para la ejecución de las tareas que figuraban en planes de acción internacionales que sólo podrían llevarse a cabo a nivel subnacional.

17. La elaboración de una Carta Mundial ajustada a todas las diversas circunstancias y niveles de desarrollo de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas es, inevitablemente, una tarea más compleja que la elaboración de una Carta Regional. En el contexto mundial, el gobierno local autónomo debe entenderse como un componente vital del proceso de desarrollo y del compromiso con las políticas de descentralización contraído por los Estados Miembros en el Programa de Hábitat. Sin embargo, existe el riesgo de que esta causa no se beneficie de unos principios que no pueden aplicarse en la práctica a ciertas situaciones de extrema escasez de recursos e infraestructura. Por otro lado, la adopción voluntaria de la Carta Europea por muchos países en transición que no participaron en su elaboración, y la aceptación por la UIAL y otras asociaciones internacionales de una Declaración Mundial en la que figuraban disposiciones análogas, parece indicar que algunos principios universales de la democracia local pueden definirse y promulgarse válidamente a nivel internacional.

18. El Grupo de Expertos que trabaja en el marco del Memorando de Entendimiento

entre el CNUAH y CMACAL opinó que un buen punto de proseguir en la preparación de una Carta Mundial sería examinar el acervo de la experiencia de todas las regiones, a la luz del texto de la Carta Europea, como primer y único instrumento jurídico multilateral para definir y salvaguardar los principios de la autonomía local. Sobre esta base, el Grupo de Expertos ha elaborado un proyecto inicial de una Carta Mundial que figura en la parte C del presente documento.

19. El texto sigue la estructura de la Carta Europea como se ha explicado en los párrafos 11 y 12, actualizándolo a la luz de las recientes tendencias hacia la descentralización en distintos países. Se añade un nuevo artículo sobre la participación y la colaboración de los ciudadanos (Artículo 10), y una disposición para la cooperación entre las autoridades locales y se amplían a dos los artículos que tratan de la formación de las asociaciones tanto a nivel nacional como internacional (Artículos 11 y 12). En el preámbulo se relaciona a la Carta con los textos pertinentes de las Naciones Unidas, incluidos el Programa 21, la Declaración de Estambul y el Programa de Hábitat, y se adopta un compromiso específico (Preámbulo y Artículo 6) en relación con la igualdad de los sexos.

20. También se utilizan como modelos el enfoque flexible de la Carta Europea en relación con los requisitos para su firma sobre la base de un compromiso con un número mínimo de disposiciones clave, y las disposiciones sobre los procedimientos para su firma, ratificación y adhesión que figuran en las partes II y III y se basan en convenios de las Naciones Unidas.

El proceso de consulta

21. El CNUAH y el CMACAL proponen ahora embarcarse en un extenso proceso de consulta acerca de las propuestas para una Carta Mundial cuyo fin último es crear un amplio consenso sobre una versión detallada del texto que se revisará, si fuese necesario, a la luz de las consultas que se presentarán ante el 181 período de sesiones de la Comisión de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas en 2001 para su adopción y presentación al Consejo Económico y Social. Con sujeción a su aprobación a esos niveles, se prevé que la Carta Mundial se promulgue en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (Estambul, cinco años después) en ese año como uno de varios instrumentos específicos diseñados para facilitar y codificar la aplicación del Programa 21.

22. Se prevé que el proceso de consulta comprenda los elementos siguientes:

1) la pronta puesta en circulación de un informe entre las asociaciones internacionales y regionales de ciudades y autoridades locales miembros de CMACAL y su examen en sus reuniones y/o congresos respectivos;

2) la inclusión de un proyecto de programa de trabajo para 2000-2001 del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos sobre la labor conjunta con las asociaciones internacionales de ciudades y autoridades locales para la elaboración de la Carta;

3) la organización, de conformidad con el párrafo 2 de la Resolución CHS 16/12, por la que la Comisión de Asentamientos Humanos se comprometió a “posibilitar el diálogo entre los asociados y de éstos con los gobiernos, esos diálogos podrían ser,

según proceda, una aportación a las deliberaciones de la Comisión” -un diálogo oficial durante el 171 período de sesiones de la Comisión en mayo de 1999 en el que una delegación de gobiernos locales presentaría para un debate inicial con los gobiernos nacionales los objetivos y el contenido previstos de la Carta Mundial;

4) la organización en 1998 y 1999, en colaboración con ciudades anfitrionas seleccionadas y sus gobiernos nacionales en África, Asia, la América Latina, y posiblemente en los Estados árabes, de reuniones consultivas especiales regionales o subregionales dedicadas a la Carta Mundial, en la que participen representantes de gobiernos nacionales, autoridades locales y otros actores pertinentes. La CMACAL ayudaría a seleccionar las ciudades anfitrionas y se adoptarían las medidas necesarias para asegurar una representación de base amplia de los gobiernos locales de cada región;

5) la inclusión de una propuesta de una Carta Mundial como uno de los temas de los programas de las reuniones consultivas ordinarias de ministros y funcionarios de alto nivel celebradas en cada región con anterioridad a los períodos de sesiones 171 y 181 de la Comisión de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas;

6) la celebración de consultas sobre este tema con los parlamentarios mundiales sobre el Hábitat y sus agrupaciones regionales, así como con las fundaciones y organizaciones no gubernamentales pertinentes, y su participación en la totalidad del proceso de elaboración;

7) exámenes periódicos por un grupo de expertos conjunto del CNUAH/CMACAL de los resultados de esas consultas y la elaboración, si fuese necesario, de una primera versión del texto del proyecto de la Carta en abril de 1997 con antelación al

171 período de sesiones de la Comisión, y un segundo examen en diciembre de 2000 con miras a la inclusión de la Carta en los documentos de trabajo oficiales para su remisión al 181 período de sesiones de la Comisión en mayo de 2001.

23. A partir de entonces, el CNUAH y CMACAL prepararán una estrategia conjunta para la recaudación de fondos para elaborar un presupuesto específico para sufragar los costos de las consultas y del proceso de creación de consenso descrito más arriba de forma eficiente y transparente, y para velar para que exista el nivel adecuado de representación de todas las partes interesadas durante todo el proceso. A este respecto, se prevé que las asociaciones internacionales miembros de CMACAL incluyan la elaboración de la Carta en sus programas futuros. El CNUAH dedicará algunos recursos básicos a esta labor en 1998-1999 para cumplir su compromiso con el Memorando de Entendimiento con CMACAL, en espera de la incorporación oficial de la Carta en su proyecto de programa de trabajo para 2000-2001.

Conclusión

24. La adopción del Programa de Hábitat por la Asamblea General de las Naciones Unidas, incluido su Plan de Acción Mundial, en diciembre de 1996, constituye

el mandato político para continuar la labor sobre una Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo. Una vez adoptada tras un extenso proceso de consulta, la Carta se diseñará de forma que ofrezca un marco acordado internacionalmente para la progresiva, si bien flexible, aplicación del compromiso contraído por los Estados Miembros con la descentralización, como se concibe en la Declaración de Estambul y en el Programa de Hábitat.

25. El afianzamiento de las recientes tendencias hacia la descentralización y la democratización en muchos países por medio de la vinculación constitucional de los gobiernos locales sobre la base de principios reconocidos internacionalmente puede ser una contribución de importancia capital para la aplicación del Programa de Hábitat. Proporcionar una base clara y constitucional/jurídica y estable para los gobiernos locales es un fundamento esencial para consolidar la posición de las autoridades locales como asociados en el sistema de gobierno de todos los países. Esto, a su vez, permitirá a esas autoridades desempeñar sus funciones como dirigentes de sus comunidades y aprovechar la energía, la imaginación y la iniciativa de la población local para alcanzar el doble objetivo de una vivienda adecuada para todos y un desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización.

PROYECTO INICIAL DE TEXTO DE UNA CARTA MUNDIAL DEL GOBIERNO
LOCAL AUTÓNOMO

PREÁMBULO

Los Estados Partes en la presente

Carta:

- Reconociendo que, como consta en el Programa 21 y el Programa de Hábitat, muchos problemas mundiales han de abordarse a nivel local y no pueden resolverse satisfactoriamente sin una cooperación y un diálogo intensos entre el Estado y las autoridades locales;
- Reconociendo que las autoridades locales son los asociados más próximos de los gobiernos centrales y son esenciales para la ejecución del Programa 21 y del Programa de Hábitat;
- Recordando el principio, reconocido en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público a todos los niveles;
- Convencidos de que el principio de subsidiariedad es la base del desarrollo democrático y participativo y de que la distribución de tareas y responsabilidades ha de hacerse respetando este principio;
- Comprometidos a promover la descentralización a través de autoridades locales democráticas y a fortalecer su capacidad financiera e institucional;
- Convencidos de que la igualdad entre los sexos y la aceptación social han de ir de la mano con la democracia y la participación, y de que estos objetivos se refuerzan mutuamente;
- Comprometidos también a facilitar y velar por la participación más amplia

posible de toda la población y de sus organizaciones comunitarias en el proceso de adopción de decisiones y en la aplicación y supervisión de las estrategias, políticas y programas sobre los asentamientos humanos;

- Convencidos de que una democracia local fuerte lograda mediante la libre elección de las autoridades locales, junto con una conducta y un rendimiento de nivel profesional en la administración local, ofrecen los medios necesarios para promover la obligación de rendir cuentas del sector público y el fortalecimiento de nuestras sociedades contra la corrupción;
- Convencidos de que la existencia de autoridades locales fuertes con funciones y responsabilidades claras y recursos suficientes garantiza la prestación de servicios eficaces y próximas a los ciudadanos.

Han acordado lo siguiente:

Artículo 1

Los Estados Partes consideran vinculantes los siguientes artículos en el modo y medida prescritos en el artículo 14 de la presente Carta.

Parte I

Artículo 2 - Fundamentos constitucionales y jurídicos del gobierno local autónomo

El principio del gobierno local autónomo se recogerá en la legislación nacional y,

cuando sea viable, será garantizado por la constitución.

Artículo 3 - Concepto de gobierno local autónomo

1. Por gobierno local autónomo se entiende el derecho y la capacidad de las autoridades locales, dentro del marco de la ley, de regular y gestionar una parte sustancial de los asuntos públicos de su competencia y en interés de la población local.
2. El ejercicio de este derecho corresponderá a consejos o asambleas compuestos por miembros libremente elegidos por votación secreta mediante sufragio directo, igual y universal, y que podrán contar con órganos ejecutivos que les rendirán cuentas.

Artículo 4 - Alcance del gobierno local autónomo

1. Las autoridades locales contarán con plena discreción para ejercer su iniciativa en relación con todos los asuntos que la ley no haya excluido de su competencia o haya asignado a otra autoridad.
2. Las competencias y los poderes básicos de las autoridades locales estarán recogidos en la constitución o la ley. No obstante, esta disposición no prejuzgará la atribución a las autoridades locales de poderes y competencias para fines concretos.
3. De conformidad con el principio de subsidiariedad, las atribuciones públicas serán ejercidas generalmente por las autoridades más próximas al ciudadano. En ese mismo espíritu, la asignación de competencias a otra autoridad habrá de basarse en criterios de eficiencia técnica o económica.
4. Los poderes otorgados a las autoridades locales serán normalmente de naturale-

za plena y exclusiva. No serán socavados ni podrán ser limitados por ninguna otra autoridad, salvo según lo dispuesto en la ley.

5. Cuando los poderes les sean delegados por una autoridad central o regional, se dará a las autoridades locales discreción para adaptar su aplicación a las condiciones locales.
6. Las autoridades locales participarán en el momento oportuno y en la forma apropiada en los procesos de planificación y adopción de decisiones acerca de todos los asuntos que les afecten.

Artículo 5 - Protección de los límites de la autoridad local

No se modificarán los límites de la autoridad local sin previa consulta con las comunidades locales afectadas, posiblemente mediante un referéndum si la ley lo permite.

Artículo 6 - Estructuras administrativas y recursos apropiados para las tareas de las autoridades locales

1. Las autoridades locales estarán facultadas para determinar sus propias estructuras administrativas internas, adaptarlas a las necesidades locales y asegurar una gestión eficaz.
2. Las autoridades locales recibirán el apoyo de los niveles más altos del Gobierno en el desarrollo de su capacidad administrativa, técnica y de gestión y de estructuras receptoras, transparentes y capaces de rendir cuentas.
3. Las condiciones de servicio de los empleados del gobierno local serán tales que permitan la contratación y permanencia de personal altamente cualificado sobre la base de la experiencia y la competencia profesional, y la igualdad entre los sexos. Con este fin se ofrecerán las necesarias posibilida-

des de capacitación, remuneración y perspectivas de carrera.

Artículo 7 - Condiciones bajo las que se ejercerán las competencias a nivel local

1. Las condiciones del desempeño de los puestos de los representantes elegidos localmente garantizarán el libre ejercicio de sus funciones.
2. Dispondrán el reembolso apropiado de los gastos realizados en el ejercicio del puesto de que se trate, así como, según proceda, la compensación por la pérdida de ingresos o la remuneración por el trabajo realizado y la protección social correspondiente.
3. Las funciones y actividades que se consideren incompatibles con la ocupación de un puesto de elección local estarán especificadas en la ley.

Artículo 8 - Supervisión de las actividades de las autoridades locales

1. La supervisión de las autoridades locales únicamente podrá ejercerse según los procedimientos y en los casos en que así lo disponga la constitución o la ley.
2. La supervisión de las actividades de las autoridades locales estará encaminada únicamente a velar por el cumplimiento de la ley y de los principios constitucionales. En relación con las tareas cuya ejecución se haya delegado a las autoridades locales, la supervisión administrativa por autoridades de más alto nivel podrá, no obstante, ir más allá del control jurídico para velar por el cumplimiento de la política nacional.
3. La supervisión de las autoridades locales se ejercerá cuando sea necesario en la debida proporción con los intereses que se pretenda proteger.
4. Si la constitución o las leyes nacionales permitieran la suspensión o la disolu-

ción de los consejos locales o la suspensión o el cese de los ejecutivos locales, dichas medidas se adoptarán con las debidas garantías procesales. Su funcionamiento será restaurado en el plazo más breve posible, que estará recogido en la ley.

Artículo 9 - Recursos financieros de las autoridades locales

1. Las autoridades locales podrán disponer de suficientes recursos financieros propios, de los que podrán disponer libremente dentro del marco de sus poderes.
2. Los recursos financieros de las autoridades locales guardarán relación con sus tareas y competencias.
3. Una proporción razonable de los recursos financieros de las autoridades locales provendrá de impuestos, tasas y gravámenes locales que será de su competencia determinar.
4. Los tributos que las autoridades locales estén facultadas para imponer, de los que recibirán una proporción garantizada, serán de un carácter suficientemente general, sostenido y flexible para permitirles hacer frente a sus responsabilidades.
5. La protección de las autoridades locales débiles desde el punto de vista financiero requiere un sistema de equiparación financiera vertical y horizontal.
6. Las autoridades locales participarán en la elaboración de las reglas que gobiernen la asignación general de los recursos redistribuidos.
7. En la medida de lo posible, en las asignaciones financieras para las autoridades locales se respetarán sus prioridades y dichas asignaciones no estarán destinadas a proyectos concretos. La provisión de subvenciones no coartará

la libertad básica de las autoridades locales en el ejercicio discrecional de las políticas dentro de su jurisdicción.

8. A los fines de obtener préstamos para inversiones de capital, las autoridades locales tendrán acceso a los mercados de capitales nacional e internacional.

Artículo 10 - Participación de los ciudadanos y asociaciones

1. Las autoridades locales podrán definir las formas apropiadas de intervención popular y participación cívica en el proceso de adopción de decisiones y en el ejercicio de su función de liderazgo de la comunidad.
2. Las autoridades locales estarán facultadas para establecer y desarrollar asociaciones con todos los agentes de la sociedad civil, en particular las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria, y con el sector privado y otros interesados.

Artículo 11 - Asociaciones de autoridades locales

1. Las autoridades locales podrán, en el ejercicio de sus poderes, formar asociaciones para la defensa y la promoción de sus intereses comunes, así como para prestar determinados servicios a sus miembros, y para cooperar y formar entidades jurídicas con otras autoridades locales con el fin de realizar tareas de interés común.
2. Cuando los demás niveles de gobierno preparen medidas legislativas que afecten al gobierno local, consultarán a las asociaciones de autoridades locales.

Artículo 12 - Cooperación internacional

1. El derecho de asociación de las autoridades locales incluirá el de pertenecer a

asociaciones internacionales de autoridades locales.

2. Las autoridades locales también estarán facultadas, por la ley o por tratados internacionales, para cooperar con sus equivalentes en otros países, incluidos los situados en regiones transfronterizas.
3. Las autoridades locales participarán, en el espíritu de asociación, en la negociación y ejecución de planes de acción internacionales que guarden relación con sus funciones y sus esferas de competencia.

Artículo 13 - Protección jurídica del gobierno local autónomo

Las autoridades locales gozarán del derecho a recurrir a los tribunales para salvaguardar su autonomía y velar por el cumplimiento de las leyes en que se determinen sus funciones y protejan sus intereses.

Parte II - Disposiciones diversas

Artículo 14 - Compromisos

1. Los Estados Partes consideran vinculantes al menos 20 párrafos de la Parte I de la presente Carta, diez de los cuales, como mínimo, estarán comprendidos entre los siguientes:

Artículo 2,

Artículo 3, párrafos 1 y 2

Artículo 4, párrafos 1, 2 y 4

Artículo 5,

Artículo 7, párrafo 1

Artículo 8, párrafo 2

Artículo 9, párrafos 1, 2 y 3

Artículo 11, párrafo 1,

Artículo 13.

2. Cada Estado Parte, al depositar su instrumento de ratificación o adhesión, notificará al Secretario General de las Naciones Unidas los párrafos elegidos con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo.

-
3. Cualquier Estado Parte podrá, en cualquier momento posterior, notificar al Secretario General que considera vinculantes cualesquiera párrafos de la presente Carta que no haya aceptado antes con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo.
 4. Esos compromisos adquiridos posteriormente se considerarán parte integrante de la ratificación o adhesión del Estado Parte que así lo notifique, y tendrán los mismos efectos a partir del trigésimo día contado desde la fecha en que el Secretario General reciba la notificación.

Artículo 15 - Autoridades a las que se aplica la Carta

Los principios del gobierno local autónomo contenidos en la presente Carta se aplicarán a todas las categorías de autoridades locales existentes en el territorio del Estado Parte. No obstante, cada Estado Parte podrá, al depositar su instrumento de ratificación o adhesión, especificar las categorías de autoridades locales o regionales a las que pretenda circunscribir el alcance de la Carta o que pretenda excluir de éste. El Estado Parte podrá también incluir otras categorías de autoridades locales o regionales dentro del alcance de la Carta mediante una notificación posterior al Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 16 - Facilitación de información

Cada Estado Parte proporcionará periódicamente al Secretario General de las Naciones Unidas toda la información pertinente relativa a las disposiciones legislativas y otras medidas que haya adoptado a los fines de cumplir lo dispuesto en la presente Carta.

Artículo 17 - Vigilancia

Con el fin de evaluar los avances en la aplicación de la presente Carta, los Estados Partes establecerán un comité de vigilancia. De este comité formarán parte representantes de las autoridades locales. Las Naciones Unidas proporcionarán los servicios de secretaría.

Parte III

Artículo 18 - Firma y ratificación

1. La presente Carta quedará abierta a la firma por todos los Estados.
2. La presente Carta está sujeta a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán ante el Secretario General de las Naciones Unidas.
3. La presente Carta permanecerá abierta a la adhesión de cualquier Estado. Los instrumentos de adhesión se depositarán ante el Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 19 - Entrada en vigor

1. La presente Carta entrará en vigor el trigésimo día contado a partir de la fecha en que se deposite ante el Secretario General de las Naciones Unidas el vigésimo instrumento de ratificación o adhesión.
2. Para los Estados que ratifiquen la Carta o se adhieran a ella después de que se haya depositado el vigésimo instrumento de ratificación o adhesión, la Carta entrará en vigor el trigésimo día contado a partir de que se deposite el correspondiente instrumento de ratificación o adhesión.

Artículo 20 - Cláusula territorial

1. En el momento de la firma o al depositar un instrumento de ratificación o adhesión, cualquier Estado podrá especificar el territorio o territorios a los que se aplicará la presente Carta.

-
2. Cualquier Estado Parte podrá, en cualquier fecha posterior, por medio de una declaración dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, ampliar la aplicación de la presente Carta a cualquier otro territorio especificado en esa declaración. La Carta entrará en vigor para ese territorio el trigésimo día contado a partir de la fecha en que el Secretario General reciba dicha declaración.
 3. Cualquier declaración formulada en virtud de los dos párrafos precedentes podrá, en relación con cualquier territorio especificado en esa declaración, ser retirada por medio de una notificación dirigida al Secretario General. La retirada surtirá efectos el trigésimo día contado a partir de la fecha en que el Secretario General reciba dicha notificación.

Artículo 21 - Denuncia

Cualquier estado Parte podrá denunciar la presente Carta mediante notificación escrita al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efectos un año después de la fecha en que el Secretario General reciba la notificación.

Artículo 22 - Notificaciones

Se designa depositario de la presente Carta

al Secretario General de las Naciones Unidas.

El Secretario General informará a los Estados Miembros de las Naciones Unidas de:

- a) Las firmas;
- b) El depósito de un nuevo instrumento de ratificación o adhesión;
- c) La fecha de entrada en vigor de la presente Carta con arreglo a lo dispuesto en el artículo 19;
- d) Las notificaciones recibidas en virtud de lo dispuesto en los párrafos 2 y 3 del artículo 14;
- e) Las notificaciones recibidas en virtud de lo dispuesto en el artículo 15;
- f) Cualquier otro acto, notificación o comunicación relacionados con la presente Carta.

Artículo 23 - Textos auténticos

El original de la presente Carta, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, se depositará ante el Secretario General de las Naciones Unidas.

En testimonio de lo cual, los plenipotenciarios infrascritos, debidamente autorizados al efecto por sus respectivos gobiernos, han firmado la presente Carta.

Flor de Maig és un centre de formació, recerca i difusió sobre noves polítiques locals, participació ciutadana i la societat del coneixement.

www.diba.es

Què s'ha dit?

Flor de Maig

Av. Flor de Maig, s/n
08290 Cerdanyola del Vallès

Centre de Formació i Treball

Tel.: 934 020 710
ofm.cft@diba.es

Centre per a la Innovació Local

Tel.: 934 020 709
ofm.cil@diba.es

Centre per a la Participació Ciutadana

Tel.: 934 020 714
ofm.cpc@diba.es

Oficina de Gestió d'Equipaments

Tel.: 934 020 711
ofm.oge@diba.es

Parc del Coneixement

Tel.: 934 020 716
parcdelconeixement@diba.es