

La descentralización y el fortalecimiento de la Administración Local como alternativas al desarrollo: el caso de la República de Haití

JOSÉ VIDA FERNÁNDEZ

Profesor de Derecho Administrativo Universidad Carlos III de Madrid

RESUMEN

El presente estudio pretende poner de relieve las posibilidades que ofrece el impulso al fortalecimiento institucional, como estrategia de la cooperación internacional, para el desarrollo de países en situación de pobreza extrema. Con este propósito se ofrece un diagnóstico de la situación de la Administración Local (Colectividades Territoriales) y de la descentralización en Haití (Parte I) lo suficientemente profundo para obtener así una información objetiva que permita diseñar una estrategia para la descentralización y el fortalecimiento municipal para el desarrollo. A partir de esta información, se ofrecen unas propuestas (Parte II) que se centran en la fijación de unos criterios generales de actuación que han de servir de base a cualquier actuación concreta para que sea coherente y cuente con probabilidades de éxito.

Palabras clave: Cooperación internacional, Fortalecimiento institucional, Pobreza, Descentralización, Administración local.

ABSTRACT

The present study tries to put of relief the possibilities that the impulse offers to the institutional fortification like strategy of the international cooperation for the development of countries in situation of extreme poverty. With this intention one offers a diagnosis of the situation of the Local Administration (Territorial Colectivities) and of the decentralization in Haiti (Part I) the sufficiently deep thing to obtain, therefore, an objective information that allows to design a strategy for the decentralization and the municipal fortification for the development. From this information proposals are offered (Part II) that are centered in the fixation of general criteria of performance

which there are to serve as base any performance it makes specific so that he is coherent and it counts on success probabilities.

Key words: International cooperation, Institutional strengthening, Poverty, Descentralization, Local administration.

La acción de la cooperación internacional, dirigida al fortalecimiento institucional de los Estados en situación de pobreza extrema, es una fórmula tan ensayada como fracasada, por lo que se propone una alternativa a la misma, consistente en centrar dicho impulso y apoyo institucional en las Administraciones Locales. Ésta es una estrategia que requiere su adaptación a las circunstancias económicas, sociales y político-administrativas de cada Estado. Con este propósito, se ofrece un diagnóstico de la situación de la Administración Local (Colectividades Territoriales) y de la descentralización en Haití (Parte I), a partir de cuya información se ofrecen unas propuestas (Parte II).

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN HAITÍ

Análisis de las condiciones generales para el desarrollo del proceso de descentralización: condiciones socio-económicas, políticas y político-administrativas

Es necesario tener en cuenta la situación real de la población haitiana para no plantear soluciones irrealizables, por lo sofisticado, ni diseñar complicadas estructuras administrativas, que no tengan ninguna relación con la realidad, ya que se trata de un pueblo empobrecido (Haití se sitúa en el lugar 150 entre 175 países, según el Índice de Desarrollo Humano de la ONU), absolutamente pasivo y no se puede esperar de él que lidere el proceso de descentralización.

Por otra parte, la perpetuación, durante décadas, de distintos regímenes políticos autoritarios y contrarios a los intereses generales de la población haitiana ha dado lugar a un gran recelo entre la población con respecto a los Poderes Públicos. A pesar de la aprobación de una Constitución democrática en 1987, la constante inestabilidad política, vivida desde entonces, no ha permitido que se desarrolle una actuación normalizada por parte de los Poderes Públicos. Además, el Estado ha demostrado su incapacidad para satisfacer las necesidades

básicas de la población, lo que ha dado lugar a un fuerte descrédito entre la población, que confía más en otros actores sociales, en particular, en la ayuda internacional.

En cuanto a las condiciones políticas, la Constitución Haitiana de 1987 (CH, en adelante) constituye un punto de inflexión en la vida política de un Estado con escasa tradición democrática, en cuanto establece formalmente un Estado Democrático de Derecho y plantea una modificación radical en la organización del Estado, que ahora dispone de instituciones y mecanismos para una auténtica descentralización política.

No obstante, ésta se enfrenta a una fuerte inercia centralista, propia del inmediato pasado autoritario y característico de los países escasamente desarrollados, que significaba la plena concentración del poder en un Jefe del Estado omnipresente y omnipotente, que no ha sido eliminado por el paso a un régimen constitucional sin ruptura radical y violenta (revolucionaria) con el sistema anterior, por lo que mantiene parte de las tradiciones políticas anteriores.

Por otra parte, se mantiene una estructura del poder fuertemente centralizada en un Estado que, según la Constitución de 1987, debiera asumir un proceso de descentralización, desarrollado por el Parlamento y continuado por el Ejecutivo. El problema es que ni uno ni otro encuentran incentivos en el desarrollo de este proceso, que consideran una amenaza a su poder. Esto, sumado a la inestabilidad política, ha provocado que, después de casi veinte años, Haití siga siendo un Estado centralista. Además de centralista es un Estado fuertemente concentrado en manos del Ejecutivo, que gira en torno a la capital (Puerto Príncipe) y a las principales ciudades de país, con un absoluto abandono del medio rural.

Por lo que respecta a las condiciones político-administrativas, no son favorables, ya que los diversos actores implicados en el proceso de descentralización en Haití tienen una idea de la descentralización y de la autonomía local bastante limitada. La impresión generalizada es que, en Haití, se percibe la descentralización más como una descentralización parcial, centrada en aspectos ejecutivos, que como una descentralización plena, con la consecución de una autonomía político-administrativa.

Además, los problemas de la Administración general-estatal son numerosos y graves. Estos problemas son comunes a las Colectividades Territoriales, si bien en éstas son mucho más graves (si cabe), ya que las carencias son de todo tipo. Prácticamente, se puede afirmar que no existe una Administración Pública en gran parte del territorio, tal y como se entiende en los Estados occidentales avanzados.

Marco jurídico vigente de la administración local haitiana

La Constitución de la República de Haití de 1987 planteó, en su momento, una reestructuración político-administrativa del Estado, al introducir en su organización territorial las Colectividades Territoriales, dando lugar a lo que se ha dado en llamar un «Estado unitario descentralizado».

La Constitución establece una clara división de poderes, reiterando en diversos artículos la existencia de tres poderes absolutamente independientes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial (Arts. 59 y 60 CH), y dedica el Capítulo 1 del Título V a las Colectividades Territoriales.

Es necesario señalar que la Constitución de 1987 establece únicamente las bases generales de la descentralización, comenzando por la propia configuración de las Colectividades Territoriales. Así, los preceptos constitucionales incluidos en el Capítulo I del Título V, denominado «De las Colectividades Territoriales y de la Descentralización», contienen constantes remisiones al desarrollo legal. Esta dependencia del legislador ha sido una de las causas del retraso en la creación y desarrollo del régimen local en Haití durante más de dieciocho años. La falta de una base legal firme ha impedido la existencia misma de las Colectividades Territoriales, tal y como las concibe la Constitución, como uno de los pilares del nuevo Estado unitario descentralizado. Además, el escaso desarrollo legal no ha sido planteado de manera sistemática, sino que se han aprobado algunas leyes parciales que no han sustituido a toda la normativa preconstitucional, lo que provoca mayor confusión.

Además, el precario marco jurídico de las Colectividades Territoriales resulta prácticamente desconocido por la generalidad de los actores implicados en el proceso de descentralización. Las Colectividades Territoriales, que efectivamente actúan, lo hacen sobre la inercia

administrativa de hábitos y costumbres establecidas, así como por la vía de hecho, sin otro límite que la discrecionalidad de las autoridades municipales. El resultado de este desconocimiento del marco normativo de las Colectividades Territoriales es que no es aplicado.

Ante este panorama, las iniciativas, propuestas y estudios sobre la normativa de la Colectividades Territoriales han sido múltiples desde 1991 y en particular a partir de 1995. Tanto desde la propia Administración Pública como desde la sociedad civil se han realizado diversas propuestas, que han contado con el apoyo de la cooperación internacional pero que, en su mayoría, no han sido finalmente adoptadas. En 1999 se constituyó la *Commission Nationale a la Reforme Administrative* (CNRA), a través de la *Unité de Décentralisation et des Collectivités Territoriales*, que tenía como objetivo analizar la situación de la descentralización y preparar unas propuestas en ese sentido. Su mandato concluyó en 2002, habiendo desarrollado un enorme trabajo sobre la descentralización, con numerosos informes de gran rigor y profundidad¹.

Marco institucional existente en la administración local haitiana

La administración general-estatal
competente en materia de régimen local

En cada capital de cada Departamento, la Administración Central nombra un representante que lleva el título de Delegado. En cada capital de cada Distrito, la Administración Central nombra un Vicedelegado, bajo la autoridad de los Delegados (art. 85 CH). Tanto unos como otros se encargan de asegurar la coordinación y el control de los servicios públicos, sin que ejerzan función policial alguna. Sus funciones y atribuciones vienen determinadas por ley (art. 86 CH).

Por otra parte, la Administración general-estatal se encuentra asistida por un Consejo Interdepartamental, en el que sus miembros son designados por las Asambleas de los Departamentos a razón de una por Departamento. El Consejo Interdepartamental, a través de sus representantes, sirve de conexión entre el Departamento y la Administración Central (art. 87 CH) y, de acuerdo con el Ejecutivo, estudia y planifica los proyectos de descentralización y de desarrollo del país, desde el punto de vista social, económico, comercial, agrícola e industrial (art. 87.2 CH). Las disposiciones constitucionales sobre el

Consejo Interdepartamental no han llegado a ser dictadas hasta ahora, lo que ha impedido su puesta en marcha.

Las Colectividades Territoriales:

Departamentos, Comunas, Secciones Comunales

Las Colectividades Territoriales garantizadas por la Constitución son el Departamento, la Comuna y la Sección Comunal (art. 61 CH), aunque es posible la creación de otras por ley (art. 61.2 CH). La Constitución establece un esquema muy general de su organización y no ordena la relación entre ellas. Por lo tanto, el estatuto de cada una de ellas se encuentra lejos de estar completamente definido, ya que a la generalidad del marco constitucional se añade que la legislación de desarrollo no ha sido prácticamente aprobada. Así, es posible afirmar que ni todas las Colectividades Territoriales previstas por la Constitución han sido puestas en marcha, ni tampoco lo ha sido por igual en todo el territorio nacional.

Gran parte del esquema organizativo que plantea la Constitución de 1987 no existe en la actualidad. Solamente los Consejos de las Comunas y de las Secciones Comunales han podido desarrollar sus funciones y de manera muy desigual y limitada, por lo general. Los demás órganos de las Colectividades Territoriales no se han puesto en marcha, a pesar de las elecciones de 1990, de 1995 y de 2000. La precipitada salida del Gobierno, en 2004, fue acompañada por un abandono y renovación de los cargos en los órganos de las Colectividades Territoriales existentes, a los que, por lo demás les vencía el mandato, por lo que ha sido necesario nombrar, de forma interina, hasta la celebración de elecciones. Así, ha sido tras las elecciones de octubre-noviembre de 2005 cuando ha tenido lugar la primera elección en bloque de todos los órganos de las Colectividades Territoriales.

Las Colectividades Territoriales son:

A) Los Departamentos son la mayor división territorial y agrupa a los distritos (art. 76 CH). Existen diez Departamentos (el último se creó en 2003) y ninguno de ellos funciona como institución efectivamente constituida. Sus órganos, cuya organización y funcionamiento se habrán de regular por ley (que no ha aún sido aprobada), son el Consejo del Departamento (órgano ejecutivo), compuesto por tres miembros, elegidos por cuatro años por la Asamblea Inter-

departamental y la Asamblea del Departamento, que asiste al Consejo del Departamento en sus tareas (órgano deliberativo) y se encuentra compuesta por un representante de cada Asamblea Municipal.

B) Las Comunas tienen autonomía administrativa y financiera (art. 66 CH). Se regula por una norma preconstitucional como es el *Décret du 22 octobre 1982 regissant l'organisation et le fonctionnement sur le statut des communes*. Existen 140 comunas (su número exacto no se sabe con certeza y otra cifra habla de 133). Sus órganos son el Consejo Municipal, que es el órgano ejecutivo compuesto por tres miembros, elegidos por sufragio universal, de los que el Presidente del Consejo tiene el título de Alcalde (Maire) y la Asamblea Municipal que asiste al Consejo en sus tareas (órgano deliberativo) y está compuesta por un representante de cada una de las Secciones Comunales (art. 67 CH). Este órgano no se ha puesto aún en funcionamiento en ninguna de las Comunas.

C) La Sección Comunal es la entidad territorial administrativa más pequeña (art. 62 CH). Se regulan por la *Loi du 28 mars 1996, portant organisation de la Collectivité Territoriale de Section Communale*. Se afirma que existen 578 Secciones Comunales (otra cifra es de 561), aunque el funcionamiento e, incluso, la existencia real de muchas de ellas es una incógnita. Sus órganos son el Consejo de Administración (órgano ejecutivo), compuesto por tres miembros elegidos por sufragio universal, y la Asamblea de la Sección Comunal (órgano deliberativo), que asiste al Consejo en sus tareas. Este órgano no se ha puesto en funcionamiento en ninguna de ellas.

Poco se puede deducir del marco normativo fragmentario e incompleto de las Colectividades Territoriales, en lo que se refiere a las funciones de cada una de ellas. Parecen constituir distintos niveles de autonomía, diferenciados únicamente por razón del territorio sobre el que se extiende su actuación.

Sin embargo, para algunos, cada una de las Colectividades Territoriales cumple un papel diferente: los Departamentos juegan un papel de carácter político; las Comunas, responsabilidades principalmente operativas, y las Secciones Comunales, funciones de representación y defensa de los intereses de su población.

*Competencias y medios materiales,
personales y financieros de las colectividades locales*

Las competencias de las Colectividades Territoriales no se encuentran suficientemente definidas. Al margen de la atribución de competencias puntuales a las Colectividades Territoriales que lleva a cabo la Constitución, tampoco en el desarrollo legal se enumera exhaustivamente.

A esto se añade que tampoco se les reconoce potestades para el ejercicio de sus competencias. Resulta significativo el hecho de que no se ejerza de forma generalizada la potestad reglamentaria, con lo cual no se establecen normas para la ordenación de la vida social dentro de su territorio, por referencia a los intereses locales, y tampoco se ejerce la potestad sancionadora, que garantiza el sometimiento a Derecho de los particulares. Ni se crea el Derecho local ni se obliga a su cumplimiento.

La provisión de servicios públicos se atribuye en bloque al Gobierno y la Administración general-estatal es la que se encarga de que los ciudadanos puedan acceder a ellos y, a nivel territorial, los Delegados y Vicedelegados. Los servicios públicos se encuentran concentrados en la capital del Estado, Puerto Príncipe. El Estado no ha sido capaz de llevar a cabo la gestión de los servicios públicos, ni siquiera básicos (como el abastecimiento de aguas, la recogida de basuras). Los servicios públicos son escasos y sus infraestructuras son mínimas. En todos aquellos ámbitos y zonas en las que no resulta rentable la provisión de servicios públicos, es llevada a cabo o bien por organizaciones caritativas, ONGs o por la ayuda internacional.

En cuanto a los medios materiales, la Constitución de 1987 no se refiere a los bienes de titularidad pública. Por su parte, el *Décret du 22 octobre 1982 regissant l'organisation et le fonctionnement sur le statut des communes*, en su artículo 2, distingue en el territorio de los entes locales, aquel territorio de los particulares, bienes del Estado, bienes de la Comuna. Más allá de esta mención, no existe un régimen unitario de los bienes de titularidad de las Colectividades Locales. En cualquier caso, los bienes de las Colectividades Territoriales son prácticamente inexistentes.

Por otra parte, el Título VIII de la Constitución concibe la Función Pública referida al Estado y en ningún momento se hace referencia a la existencia de un cuerpo de funcionarios o personal laboral al servicio de las Colectividades Territoriales. El número de personal al

servicio de la Administración estatal-general es muy reducido y, además, se encuentra mal distribuido en el territorio nacional, en cuanto se produce una concentración de los funcionarios en la capital del Estado. En cuanto a su preparación, aunque en la actualidad se trata de cargos que han sido nombrados transitoriamente por el Presidente de la República, desde mayo de 2004, los cargos electos no han tenido nunca una idea clara de sus prerrogativas, ni del alcance ni de sus medios de intervención. Éstos a menudo se han rodeado de personas que han sido elegidas a través de criterios clientelistas en los escasos puestos existentes en las Colectividades Territoriales.

Más allá del régimen general de la gestión de las finanzas públicas establecido por la Constitución en su Título IX, que diseña una financiación descentralizada (art. 217 CH), de tal modo que no se puede establecer impuesto alguno sin el consentimiento de las Colectividades Territoriales concernidas y que prevé la posible atribución de una parte de la recaudación pública a las Colectividades Locales, hay que señalar que su financiación se basa en el Fondo de Gestión y Desarrollo de las Colectividades Territoriales, creado en 1996 como mecanismo de financiación específico para las Comunas que, a su vez, debía distribuir una parte a las Secciones Comunales. Los ingresos de unos y de otros aumentaron considerablemente, gracias a las transferencias y subvenciones del Estado. Un análisis realista de la situación nos pone de manifiesto que los recursos de las Colectividades Territoriales son muy reducidos e irregulares.

La cooperación internacional y el proceso de descentralización

A partir de la aprobación de la Constitución, se comenzaron a desarrollar programas de apoyo y desarrollo de las Colectividades Territoriales, que quedaron interrumpidos, casi totalmente, a partir de 1991, con el golpe de Estado. Entre 1995 y 1999 se desarrollaron algunos programas por parte de la cooperación internacional (en particular la Agencia para el Desarrollo de los EEUU y el PNUD), destinados específicamente al reforzamiento institucional, a la asistencia técnica y a la formación. A partir de 1999, todos estos programas que tenían alguna relevancia para el reforzamiento institucional a nivel local se han visto prácticamente interrumpidos, aunque se mantienen actividades de apoyo en determinadas Comunas. En la actualidad, se ha constituido el Plan de Apoyo Institucional Local del Programa de Apoyo a la Gobernanza de la ONU (Resolución 1542), que integra al Ministerio del

Interior, el PNUD y MINUSTAH (asuntos civiles) y que desarrollan su actuación en tres ámbitos: refuerzo de las estructuras centrales y de las Colectividades locales, racionalización de las finanzas públicas locales y Gestión de las Infraestructuras de desarrollo local.

Todos los proyectos de la cooperación internacional se han desarrollado con escasa coordinación y de forma discontinua, lo que ha imposibilitado abordar grandes proyectos y mantener los resultados obtenidos en algunas de las actuaciones. Estos factores han impedido conocer los resultados que, en cualquier caso, se presumen limitados, dada la multitud de sujetos y la diversidad de sus objetivos. Esta situación se deriva, en gran medida, de la insuficiencia e incapacidad del Estado para absorber toda esta ayuda internacional, a lo que se añade la propia dinámica y forma de hacer las cosas de cada uno de los Estados cooperantes que, por lo general, no confían en canalizar su ayuda a través de las instituciones haitianas y tampoco se dejan dirigir en el desarrollo de sus actuaciones.

La intensa cooperación al desarrollo local ha dado lugar al nacimiento de una organización paralela a la del Estado y a las de las Colectividades Territoriales, que, en su conjunto, da lugar, por su peso y su importancia para el país, a un paraestado que ejerce poderes de hecho. Estas formas de desarrollo de la cooperación internacional han debilitado a las Colectividades Territoriales, que se han visto superadas por la legitimidad de algunos de los resultados de los proyectos de cooperación.

A pesar de las críticas, es indudable que la cooperación es vital para Haití y, por lo que respecta al plano local, son programas que, de uno u otro modo, han contribuido a mejorar los servicios e infraestructuras a nivel local y han dejado un sustrato para actuaciones posteriores, herencia que puede ser reconducida y aprovechada en el ámbito institucional de las Colectividades Territoriales.

Entre las acciones de la cooperación internacional, a tener en cuenta a efectos de la descentralización, podemos destacar una cooperación multilateral en la que se incluyen aquellas acciones desarrolladas por organizaciones internacionales o por Estados individuales junto al Estado haitiano, constituidos en un mismo organismo, órgano, programa, etc. En particular destaca el Marco de Cooperación Internacio-

nal (CCI, *Cadre du Cooperation Interimaire*), en cuyo seno se constituyó, entre otras, la Mesa Sectorial de Aménagement du Territoire, Développement Local et Décentralisation, y cuya importancia se deriva del hecho que en el CCI se canaliza la mayoría de la ayuda internacional a Haití, lo que permite poner en contacto diversos planos de la cooperación internacional e interrelacionar los fondos con la descentralización. También con intervención de autoridades haitianas, y centrado en el aspecto institucional, destaca el Plan de Apoyo Institucional Local del Programa de Apoyo a la Gobernanza de la ONU (Resolución 1542), que integra al Ministerio del Interior, el PNUD y MINUSHTA (asuntos civiles), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Por otra parte, se desarrollan múltiples programas, en el plano de la cooperación unilateral, la mayoría ajenos a cuestiones de fortalecimiento institucional, y que los desarrollan organizaciones internacionales o Estados individuales, con conocimiento y coordinación externa de las autoridades haitianas, pero cuya organización, planificación y ejecución se lleva a cabo exclusivamente por la organización o Estado de que se trate, sin intervención alguna de las autoridades haitianas. Entre otras, podemos identificar la Cooperación Naciones Unidas (PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; MINUSHTA: Misión de Estabilización de Naciones Unidas), la Cooperación Internacional Alemania, la Cooperación Internacional Canadá, la Cooperación francesa y la Cooperación española. Con respecto a la cooperación española, dentro del Programa Regional de Cooperación con Centroamérica de 2002, y tras la visita de la Secretaria de Estado de Cooperación en 2004, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) se plantea introducir también en Haití un nuevo estilo de cooperación internacional, basado en el fortalecimiento institucional y, en particular, en el desarrollo de las Administraciones Públicas Locales.

PROPUESTAS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y LA ORDENACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN CON VISTAS AL DESARROLLO POLÍTICO, SOCIAL Y ECONÓMICO

La descentralización como alternativa para el desarrollo en Haití

Las carencias y los problemas en Haití son tan numerosos e intensos, no ya para el proceso de descentralización sino para la propia conservación de un verdadero Estado Social y Democrático de Derecho,

que resulta inútil esperar a que se produzca un cambio, a nivel político-administrativo general, para avanzar en la descentralización.

Precisamente, la descentralización se presenta como una alternativa para la construcción y el mantenimiento de un Estado Social y Democrático de Derecho, que progrese social y económicamente. Los infructuosos resultados de las tentativas de reforma institucional, planteadas a nivel nacional, podrían dar resultados positivos si la estrategia de reforma y renovación se dirige a las autoridades y poderes locales, para lo que es necesario poner en marcha un proceso de descentralización.

Si se pretende que las Colectividades Territoriales sean unas instituciones que actúen como motor del desarrollo del país, esto exige plantear el proceso de descentralización desde una perspectiva lo más realista posible, dado la adversa situación existente, incluso para el simple planteamiento de dicho proceso.

Así es necesario fijar criterios generales para la reforma de la Administración Local en Haití, atendiendo al marco constitucional existente y a la voluntad generalizada de alcanzar una verdadera organización descentralizada del Estado. Con estos criterios generales, se pretende aclarar algunas ideas en torno a la descentralización, en general, y a la propuesta de un determinado proceso de descentralización para Haití. La determinación de unas ideas básicas resulta fundamental para estructurar y asegurar la coherencia y la continuidad de cualquier acción específica que se pretenda.

Criterios generales para la consolidación de la administración local y la ordenación del proceso de descentralización

Limitación de la reforma y originalidad de la misma

La reforma de las Colectividades Territoriales no debe plantearse desde la reforma de la Constitución. Aunque la Constitución de 1987 establece únicamente las líneas maestras del régimen local, en la configuración de las Colectividades Territoriales y el planteamiento del proceso de descentralización, estas bases constitucionales han de ser respetadas por toda propuesta realista que pretenda ser tal. De hecho, la base constitucional es lo suficientemente indeterminada y su dependencia del desarrollo legal es tal, que es posible llevar a cabo una

configuración de nueva planta de la Administración Local sin necesidad de reformar la Constitución.

De hecho, resulta poco recomendable partir de propuestas que plantean una reforma de la Constitución, aunque es cierto que las mejoras, con respecto al régimen local, podrían ser muy numerosas, ya que, probablemente, no serían tenidas en cuenta y, además, podrían dar lugar a una inestabilidad política aún mayor si cabe.

Por otra parte, conviene recomendar la no extrapolación de experiencias o instituciones de otros Estados. Las experiencias comparadas han de servir únicamente desde los conceptos comunes propios de la descentralización. Es natural que, a la hora de plantear el proceso de descentralización en Haití, se acuda a la experiencia de otros Estados que ya han experimentado este proceso y se encuentran, en mayor o menor medida, descentralizados, como es el caso de Canadá, España, Alemania o Italia.

El problema de acudir a procesos comparados es doble, ya que puede dar lugar a un intento de «apropiación» del proceso de descentralización haitiano por parte de aquellos países que aportan su experiencia. Actuar de este modo ahondaría las diferencias entre los planteamientos de las cooperaciones de los distintos Estados, que tratarían de imponer su modelo nacional. A esto se añadiría que las referencias al modelo organizativo propio nacional español, podrían ser tomadas como una intrusión en la organización político-institucional del país.

Estrategia de actuación: ejercicio progresivo de las competencias y extensión de los ámbitos de ejercicio de actuación
Un planteamiento realista, para el desarrollo de las Colectividades Territoriales y para el avance de la descentralización, exige partir de la atribución y el ejercicio de aquellas competencias que sean más básicas y que resulten menos problemáticas de desarrollar.

Una vez constituidas, cada una de las Colectividades Territoriales debería comenzar por aprobar sus reglamentos de organización y funcionamiento, de manera que complete el marco jurídico necesario para un adecuado funcionamiento transparente y seguro. Estos reglamentos, de acuerdo con la legislación estatal, deberán establecer la

estructura y los órganos, a través de lo que se pretende desarrollar, su actividad política-administrativa, así como la organización de los servicios públicos que, en su caso, pretenda prestar la Comuna.

Establecida su propia organización, las Colectividades Territoriales deberían continuar con su ordenación interna y establecer normas relativas al personal que va estar a su servicio, y distribuir sus funciones y tareas. Seguidamente, debería actuar de la misma manera, ordenando lo relativo a la financiación y elaborando su presupuesto.

Para llevar a cabo toda esta organización y ordenación interna se podría recurrir a unos reglamentos u ordenanzas modelo o tipo que, por un lado, facilitasen su elaboración a las distintas Colectividades y, por otro, que aseguraran una cierta uniformidad en la disposición de sus elementos internos.

En cuanto a sus ámbitos de actuación, una vez ordenadas las Colectividades Territoriales, debería iniciar su intervención en aquellos ámbitos en los que hubieran venido haciéndolo, como, por ejemplo, urbanismo (licencias de edificación), cementerios, ferias y mercados. De esta manera, los resultados estarán más garantizados y servirá como campo de pruebas para ir interviniendo en ámbitos que, cada vez, requieran una mayor y mejor organización o ésta resulte más problemática (recogida de basura, abastecimiento de aguas, salud, educación).

La garantía institucional de la autonomía local frente a los posibles excesos del Poder Legislativo. Como el desarrollo de las Colectividades Territoriales depende de la actividad del poder legislativo, deberían activarse los mecanismos suficientes para que se garantizase la autonomía local de estos entes, frente a la falta de desarrollo por parte del legislador o frente a las intromisiones de las leyes estatales en sus competencias.

Debe quedar claro, tanto para todos los Poderes Públicos y, especialmente, para el Poder Legislativo como para las Colectividades Territoriales, que estas últimas gozan de un ámbito de autonomía que les reconoce la propia Constitución de 1989 y que no puede ser alterada por el legislador ordinario. Dicho ámbito corresponde a la autonomía local, que se identifica, a su vez, con el ámbito propio de realización de los intereses locales.

Aunque no existe ningún mecanismo para proteger la autonomía de las Colectividades Territoriales, la solución deberá ser política, ya que requiere de la voluntad de los grupos, representados en el Poder Legislativo, para poder proponer y avanzar. En este sentido, podrían funcionar los grupos de presión constituidos por las federaciones o asociaciones de municipios, como la de los municipios del Departamento del Oeste.

Los sujetos protagonistas del proceso de descentralización

Los Poderes Públicos centrales como responsables del proceso de descentralización

Conforme establece la Constitución, son los Poderes Públicos centrales los que concentran las prerrogativas para constituir efectivamente las Colectividades Territoriales y ponerlas en marcha, desde un plano jurídico y político.

El Poder Legislativo debe establecer el marco normativo de las Colectividades Territoriales, definiendo, entre otros aspectos, las competencias que les son propias.

Dentro del Poder Ejecutivo, el Gobierno y la Administración general estatal deben asumir que no son los únicos responsables, desde el punto de vista político y jurídico, por lo que deben respetar el espacio propio de autonomía de las Colectividades Territoriales. Así, deberán transferir todos los recursos (personales, materiales, financieros) que sean necesarios, para que su funcionamiento sea posible, y prestarle apoyo y asistencia técnica.

Pero, además, en el impulso a las Colectividades Territoriales su responsabilidad no se limita a dotarlas de existencia jurídica, política y económica, sino que ellos mismos deben asumir la nueva existencia de aquéllas y deben adaptar su organización, sus procedimientos y todo lo que sea necesario para permitir el afloramiento de un poder local real y efectivo.

Este planteamiento no debe llevar a entregar en manos de los Poderes Públicos centrales el desarrollo del proceso de descentralización, ya que han demostrado, en dieciocho años, que han sido incapaces de gestionarlo adecuadamente. De hecho, se debería desarrollar una estrategia tal que implicara a los Poderes Públicos estatales en la des-

centralización, aun sacrificando su monopolio del poder público, y que fueran los que liderasen el proceso de descentralización.

A pesar de que pudiera parecer recomendable comenzar con el refuerzo de las estructuras de la actual Administración general-estatal, para asegurar el propio proceso de descentralización, también es más cierto que, dada la severa limitación de recursos, en caso de tener que optar entre dotar de medios a las Colectividades Territoriales mismas o hacerlo a la Administración general estatal, sería recomendable comenzar por aquellas primeras.

Además, en caso de poder abarcar las acciones de mejora a la Administración general estatal, debería condicionarse este reforzamiento, de tal manera que nunca pudiera significar una mayor centralización ni redundar en un obstáculo a la descentralización.

Diversificación del protagonismo en el impulso a la descentralización
No resulta recomendable concentrar el impulso al proceso de descentralización en un solo organismo o institución. El proceso de descentralización tiene múltiples actores, cuyo protagonismo depende del momento en que se encuentre dicho proceso. Tratar de situar a un organismo a la cabeza del proceso de descentralización, no sólo sería imposible sino que resultaría poco recomendable, ya que podría suponer la paralización del entero proceso, con la simple interrupción de la actividad de éste.

Si acaso se podría plantear la creación de un organismo, compuesto por miembros de diversa procedencia (todos los partidos políticos, la Administración general estatal, las Colectividades Territoriales y organismos internacionales), que podría actuar como observatorio de la descentralización, a efectos de recabar información sobre la dimensión y alcance del proceso en cada momento y, sobre todo, de denunciar la paralización o los obstáculos existentes. Incluso se podría plantear la posibilidad de crear una federación nacional de departamentos y comunas, que sea la voz unitaria de las Colectividades Territoriales ante los Poderes Públicos del Estado.

La influencia desde la cooperación internacional
en el proceso de descentralización

En la medida que las Colectividades Territoriales se encuentran, por lo general, en una situación grave, es necesario hacer un ejercicio de

responsabilidad en las propuestas, que han de tener en cuenta el elevado número de Colectividades Territoriales y la escasez de medios, en general, que padece la Administración Pública en Haití.

La necesidad de un apoyo externo, procedente de la ayuda internacional, para dotar a las Colectividades Territoriales de infraestructuras suficientes para iniciar su funcionamiento, así como la ayuda que se presta para sostenimiento de la Administración general estatal, permite a las distintas cooperaciones internacionales poder influir directamente sobre el proceso de descentralización haitiano.

En cualquier caso, la cooperación internacional debería ser uno de los pilares de la descentralización y actuar desde la unidad. Los programas de cooperación internacional que afectan, en mayor o menor medida, al ámbito local son múltiples en Haití, pero son muy escasos los dirigidos al fortalecimiento institucional y son mayoría los dirigidos al desarrollo local.

Sin entrar en la conveniencia o no del cambio hacia una cooperación basada en el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones públicas del país (que participan de la filosofía «del enseñar a pescar...»), sería conveniente que, independientemente del estilo de cooperación por el que se decanten, todas las actuaciones que pudieran tener relevancia, a efectos del desarrollo de las Colectividades Locales, se lleven a cabo a partir de la transparencia y la información mutua, cuanto menos y, a ser posible, desde la plena coordinación.

En cuanto a los proyectos que se encuentren específicamente orientados al apoyo del proceso de descentralización desde el fortalecimiento de las Colectividades Territoriales (como los que se están llevando a cabo por la ONU, Canadá y, ahora, España), deberían unir sinergias para hacer frente común en aquellos aspectos en los que sus planteamientos coincidan y, en su caso, poniendo en común y haciendo converger sus diferencias.

Reestructuración de las Colectividades Territoriales
en torno a las Comunas

Dado el adverso contexto en que se plantea un proceso de descentralización, parece difícil y poco realista tratar de poner en marcha todas y cada una de las Colectividades previstas en la Constitución de 1987

(Departamentos, Comunas Secciones Comunales), ya que el organigrama que introduce la Constitución es propio de un Estado en el que ya existe una cierta experiencia en cuanto a la descentralización. Resulta un cambio demasiado extremo tratar de llevar a cabo una descentralización a tantos niveles, ante una situación tan refractaria a la reestructuración territorial del poder.

Por otra parte, el propio esquema de organización y funcionamiento, establecido por la Constitución, es algo confuso y poco operativo. Las competencias y funciones de cada nivel de Colectividad Territorial no quedan claras (Departamento, Comuna, Sección Comunal), ya que cada una de ellas parece contar con un ámbito propio de actuación, a distinto nivel territorial, sin que existan órganos o mecanismos de coordinación y cooperación entre ellas. Además, la existencia de dos instancias, con legitimidad democrática directa en sus órganos, como son las Comunas y las Secciones Comunales, pueden producir una multiplicación de los conflictos políticos, además de tener poco sentido dotar de dicha legitimidad a una instancia, como son las Colectividades Locales que, prácticamente, se encuentra subsumida en las Comunas.

La creación, puesta en marcha y funcionamiento de tantos centros de poder a nivel local exigiría una enorme cantidad de recursos materiales y personales, con los que no cuenta ninguna de las instancias territoriales. Cada uno de los Departamentos, Comunas y Secciones Comunales han de contar con una sede propia y con un personal a su servicio. Asimismo, habrá de contar con los gastos para las elecciones periódicas en los Consejos y las Asambleas de las Secciones Comunales y los Consejos Municipales.

En cuanto la Constitución de 1987 (art. 61 CH) prevé la existencia irrenunciable de las tres Colectividades Territoriales básicas, como son el Departamento, la Comuna y la Sección Comunal, las propuestas organizativas para desencadenar un verdadero proceso de descentralización son las siguientes:

a) Concentrar el núcleo de la autonomía local en las Comunas, que serán el verdadero centro de la autonomía local. Por encima y por debajo existirán los Departamentos, las Secciones Comunales y otras Colectividades Territoriales que se puedan crear y que pueden contar con su propia autonomía, pero que orbitan en torno a las Comunas.

Deben ordenarse dos niveles, uno supramunicipal y otro inframunicipal.

b) En el nivel supramunicipal, los Departamentos mantendrían su autonomía y legitimación indirecta, que prevé la Constitución, al estar dirigidos por un Consejo elegido por una Asamblea, compuesta por un representante de cada Asamblea Municipal. Sus funciones deberían centrarse en la cooperación y ayuda a las Comunas para la prestación de servicios, así como garantizar el ejercicio efectivo en los municipios de las funciones públicas necesarias de asesoramiento, intervención y contabilidad. Las formas en que tal cooperación podría materializarse son, entre otras, la prestación de asesoramiento, ayuda, subvenciones, ejecución de obras e instalación de servicios, concesión de créditos, creación de consorcios o suscripción de convenios o, asimismo, la elaboración de planes para el Departamento, que afectan la ordenación territorial y urbanística (creación y dotación de infraestructuras).

c) En el nivel inframunicipal, las Secciones Comunales podrían reformularse como órganos de representación y ejecución inframunicipal. De hecho, su configuración actual las sitúa en una posición muy parecida, ya que se prevé la obligación de ejecutar las decisiones de las Comunas y Departamentos, que ejercen su tutela, se limita el número y duración de sus reuniones, etc. Profundizar en este perfil y terminar por integrarlas como órganos de las Comunas, contribuiría a aligerar el esquema de organización de las Colectividades Territoriales.

Características generales del marco jurídico de las Colectividades Territoriales

El régimen jurídico de las Colectividades Territoriales no debería basarse únicamente en una Ley de las Colectividades Territoriales que las regulase de forma integral (organización, competencias, personal, bienes, etc.). Por el contrario, su régimen jurídico debiera partir de unas normas generales, aplicables a todas las Administraciones Públicas, de manera que, tanto la Administración general-estatal como las Colectividades Territoriales, compartan unos elementos básicos fundamentales. Unas y otras son Administraciones Públicas y, por esta razón, es lógico que compartan unas bases comunes en lo que se refiere al régimen jurídico, relativo al ejercicio de las competencias, al pro-

cedimiento administrativo común, al régimen básico del personal al servicio de las Administraciones Públicas, al régimen básico de los bienes de las Administraciones Públicas y al control de la actividad de las Administraciones Públicas.

Por otra parte, sería necesario plantear un marco jurídico de las Colectividades Territoriales, simple y coherente, ya que el actual las hace inoperante. Sería recomendable contribuir al esfuerzo de aprobar una ley general de las colectividades territoriales en las que, partiendo de la base constitucional y de acuerdo con el régimen común de las Administraciones Públicas, se regulen todos los aspectos fundamentales del régimen local. La existencia de una base legal, que sería esta ley de las Colectividades Territoriales, permitiría su funcionamiento, conforme a las exigencias de un Estado Derecho, es decir, una actuación conforme a Derecho y que será transparente y coherente, gracias a un régimen jurídico claro, cierto y unificado. Los aspectos que debería regular, siempre de acuerdo con el marco común para las Administraciones Públicas, debieran ser el territorio, la población y las competencias de las Comunas; la organización y competencias de las Secciones Comunales y de los Departamentos; el régimen de funcionamiento común y sus relaciones interadministrativas; bienes, contratación, personal y financiación de las Colectividades Territoriales.

En tanto la Constitución de 1987 no establece un ámbito determinado de competencias para cada una de las Colectividades Territoriales, debería procurarse una asignación de unas competencias, claras y precisas, a cada una de las Colectividades Territoriales. Por lo tanto, sería conveniente fijar, en una ley de las Colectividades Territoriales, las competencias de cada una de ellas, en una única ley que contenga el marco general compartido por todas las Colectividades, sin perjuicio de que, posteriormente, se aprueben otras leyes o decretos que desarrollen lo dispuesto con carácter general por esta ley.

Por último, las Colectividades Territoriales deberían contar con las potestades suficientes para el ejercicio de sus respectivas competencias. Sus funciones no podrán ser llevadas a cabo si no cuentan con unos poderes suficientes para su desarrollo. Estas potestades ni pueden ser absolutas, ni pueden ser iguales para todas las Colectividades. Como toda potestad, asignada a los poderes públicos, serán intransferibles, irrenunciables e indisponibles. En cualquier caso, todas las Colecti-

vidades, en cuanto forman parte del Poder Ejecutivo con un ámbito de actuación reducido a la parte del territorio y a las materias que les son propias, de acuerdo con sus intereses (los locales), deberían desarrollar las siguientes potestades:

a) Potestad normativa reglamentaria. Las Colectividades Territoriales han de contar con la potestad de producir normas de cumplimiento general. Esta potestad normativa debe quedar reducida a la posibilidad de aprobar reglamentos de ejecución de las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional.

b) Potestad de ejecución forzosa y sancionadora. Estas potestades serían la contraparte a la potestad reglamentaria y, en general, a cualquiera de sus potestades ejecutivas. No se pueden dictar normas y tampoco llevar a cabo el ejercicio a través de potestades, si no es posible hacer cumplir lo dictado o actuar contra el incumplimiento de las normas. Asimismo, el poder sancionador resulta fundamental, como elemento de cierre, para el propio cumplimiento de las normas que dispongan.

c) Otras potestades como la de autoorganización, la potestad expropiatoria, la potestad de protección de los bienes de los que sean titulares.

Adaptación de los Poderes Públicos estatales
y de la organización de la Administración estatal
al nuevo papel de las Colectividades Territoriales

La presencia de unas Colectividades Territoriales activas debe producir un cambio en sus relaciones con el Gobierno de la Nación-Administración general-estatal, que debe adaptarse a la presencia de un nuevo poder público estatal en todos los sentidos. Así, se debería modificar la organización administrativa estatal, con especial incidencia en la estructura de los órganos periféricos de la Administración Estatal: Delegados y Vicedelegados. También se deberá ir adaptando la estructura de los diferentes ministerios existentes, a través de la modificación de su normativa organizativa.

En particular, con respecto a la reorganización administrativa, sería muy conveniente crear un nuevo Departamento dedicado específicamente a las Colectividades Locales. En la actualidad, el Ministerio del Interior y de las Colectividades Territoriales concentra las com-

petencias al respecto y las compatibiliza con otras materias. La creación de un nuevo Ministerio de las Colectividades Territoriales evitaría la continuidad de las personas y las dinámicas concentradas en el Ministerio del Interior, que son propias de unas Colectividades Territoriales sometidas al poder central, y que funcionan más como una delegación del Poder Estatal central que como un poder autónomo propio.

Por otra parte, sería conveniente la aprobación de las normas de desarrollo de las previsiones constitucionales, acerca del nombramiento de miembros de determinados Poderes Públicos por parte de las Colectividades Territoriales. El funcionamiento de estos mecanismos previstos en la Constitución haría efectivo el entrecruzamiento y el equilibrio de poderes que esta pretende.

Por último, en la medida que vaya aumentando la responsabilidad de las Colectividades Territoriales, habrá de producirse una progresiva intensificación de los mecanismos de control sobre éstas. Es necesario reiterar que, en ningún caso, se puede tratar de un control de oportunidad, que sería contrario al principio de autonomía local, sino que se trataría de un control de legalidad. Este control podría ser ejercido, con carácter excepcional, por el Gobierno de la Nación, en cuanto garante último del interés de toda la nación, aunque el cauce de control de legalidad último siempre será el jurisdiccional.

Autonomía financiera de las Colectividades Territoriales
La autonomía de las Colectividades Territoriales bien puede declararse en términos políticos y diseñarse a nivel jurídico pero todo esfuerzo resultará inútil en la medida en que no cuenten con unos recursos suficientes para poder ejercerla. No se trata de tener medios materiales o personales, ni de acumular medios financieros necesarios para acometer proyectos, sino de crear un flujo estable de ingresos públicos y de mantener un gasto ordenado y responsable. Esta ordenación financiera, a nivel local, no es posible si no se establecen unos criterios generales a nivel estatal.

Al igual que debería suceder con el régimen jurídico, básico de las Administraciones Públicas, que debería compartir la Administración general estatal y las Colectividades Territoriales, así debería establecer un marco común tributario y presupuestario, aplicable a todas las Administraciones Públicas.

Al margen de que resulte recomendable una reforma fiscal y presupuestaria integral, es cierto que la creación y puesta en marcha de las Colectividades Territoriales exige un reajuste del sistema tributario y presupuestario, que debería crear un ámbito de autonomía fiscal y financiera de las Colectividades Territoriales. Por lo tanto, se debe reducir la subvención por parte del Estado y establecer unos mecanismos que aseguren unos recursos mínimos para el funcionamiento y las inversiones de cada una de las Colectividades Territoriales. En definitiva, se debe plantear un nuevo reparto en las responsabilidades financieras y tributarias entre el Estado y las Colectividades Territoriales.

Se deberían establecer unas normas generales para todas las Colectividades Territoriales, relativas a la gestión presupuestaria, que podrían contenerse en la propia ley de Colectividades Territoriales, con unos elementos comunes para la elaboración, adopción y ejecución de los presupuestos, así como una misma nomenclatura presupuestaria y contable.

CONCLUSIÓN: LA OPORTUNIDAD TRAS LAS ELECCIONES DE OCTUBRE-NOVIEMBRE DE 2005

Tras la huida del país del Presidente Aristide, en marzo de 2004, y del abandono de los cargos políticos de la mayoría de sus seguidores, se produjo un vacío de poder, que fue cubierto por el nombramiento de un Presidente y un Primer Ministro interinos, así como interinos son todos los cargos políticos municipales, a la espera de la celebración de nuevas elecciones democráticas convocadas mediante Decreto de 3 de febrero de 2005 del Presidente Provisional de la República, y que se han celebrado en octubre 2005 (locales) y noviembre 2005 (gubernamentales).

Independientemente de los resultados de las elecciones, éstas han supuesto dos avances muy importantes para el proceso de descentralización. Por una parte, la plena puesta en marcha de las Colectividades Territoriales, con lo que después de más de 17 años se completa su puesta en marcha. El enorme esfuerzo invertido en la celebración de estas elecciones ha supuesto un enorme impulso en la puesta en marcha de las instituciones democráticas contempladas en la CH que, en concreto, ha alcanzado a la totalidad de los órganos de las Colectividades Territoriales en todo el país. Por otra parte, el hecho de que existan unos representantes políticos democráticamente elegidos a to-

dos los niveles territoriales va a permitir plantear el debate relativo a las Colectividades Territoriales y a la descentralización, ya que, una vez alcanzada la estabilidad democrática de las instituciones, éstas pueden afrontar la reforma y consolidación del Estado, orientada siempre a la realización de las disposiciones constitucionales, con respecto a los poderes territoriales.

No obstante, a pesar de las expectativas y esperanzas que se abren con respecto a la descentralización como resultado de la celebración de las elecciones de octubre-noviembre de 2005, hemos de constatar que ninguno de los partidos que concurrieron a las elecciones incluyó entre sus prioridades políticas la cuestión de la descentralización, ya que los graves problemas que padece el país exigen priorizar otras acciones que se perciben más urgentes: garantizar el orden público, mantener la estabilidad política, afrontar la miseria generalizada, reactivar la economía nacional.

NOTA

1. Estos documentos, cuya lectura resulta fundamental para un estudio del tema, se encuentran disponibles en la página web <http://haiticci.undg.org/>, en el Grupo Temático «Aménagement du Territoire, Développement Local et Décentralisation».