



AUTONOMÍA MUNICIPAL Y DESCENTRALIZACIÓN EN HAITÍ

352.283
F981-a

Fundación DEMUCA

Autonomía municipal y descentralización en Haití / Marie Doucey, Investigadora. - San José, C.R. : DEMUCA, 2010. 112 p.

ISBN 978-9968-809-59-7

1. Sistema político. 2. Descentralización. 3. Autonomía Municipal.
4. Desarrollo Nacional. I. Doucey, Marie. II. Título.

Investigadora

Marie Doucey

Edición Técnica

Jean-Paul Vargas Céspedes

Coordinador Regional

Programa Gerencia del Conocimiento

Natalia Camacho Monge

Asistente Técnica

Observatorio de Autonomía Municipal

Supervisión Editorial

Luis Bruzón Delgado

Coordinador Regional

Programa de Comunicación

Diseño y diagramación

AQVdesign

(506) 8917-6464

Portada

Autor: Olivier Bertoni

Título de la obra: "Saveur Hibiscus"

**Fundación para el Desarrollo Local
y el Fortalecimiento Municipal e Institucional
de Centroamérica y El Caribe -Fundación DEMUCA-**

© Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, por ningún medio, impreso o electrónico, ni registrada, ni retransmitida sin permiso escrito de la Fundación DEMUCA.

Primera edición: Octubre 2009

Tel.: (506) 2258-1813 • Fax: (506) 2248-0297

www.demuca.org • info@demuca.org

Este libro ha sido impreso con tintas y papel amigable con el ambiente.

Índice

Ilustraciones	vi
Tablas	vii
Acrónimos	viii
Presentación	xi
CAPÍTULO I: Las huellas del pasado	1
1. Una independencia singular	4
2. Criollos y bossales: la dualidad de la sociedad haitiana	5
3. La violencia en Haití, una construcción política	6
4. La dolorosa experiencia del poder	8
CAPÍTULO II: Panorama político	11
1. Régimen político e institucional	13
a. El Poder Ejecutivo (Art. 133-172)	13
b. El Poder Legislativo (Art. 88-132)	13
c. El Poder Judicial (Art. 173-184)	15
d. Las instituciones independientes (Art. 191-216)	15
2. Formación del poder político actual	16
a. El Poder Ejecutivo	16
b. El Poder Legislativo	18
3. Partidos políticos	20
4. Presupuesto del Estado haitiano	22
a. Ley de finanzas del año 2008-2009	22
b. Ley de finanzas del año 2007-2008	22
5. Vida política	24
a. Estabilidad política	24
b. Efectividad gubernamental	25
c. Participación y rendición de cuentas	25
d. Libertad política	26
e. Derechos humanos	27

CAPÍTULO III: Potencialidades y retos actuales	29
1. Recursos	31
a. Riquezas naturales	31
b. Riquezas culturales	31
2. Desafíos	31
a. Desafíos estructurales de tipo socio-económico.....	32
b. Desafíos medioambientales.....	33
c. Desafíos políticos e institucionales.....	33
d. “Mala imagen internacional”	33
CAPÍTULO IV: El proyecto constitucional de descentralización	35
1. Características del Estado tradicional	37
a. La centralización de los poderes	37
b. La concentración de los servicios públicos.....	37
c. Una sociedad de exclusión.....	38
2. El Estado unitario y descentralizado	38
CAPÍTULO V: Organización de las colectividades territoriales	39
1. Entidad local tradicional: la habitación	41
2. Creación de las colectividades territoriales	41
a. Rasgos generales de las colectividades territoriales.....	42
b. Composición.....	44
3. Funcionamiento de las colectividades territoriales	48
a. Competencias.....	48
b. Finanzas.....	49
c. Control	53
4. Papel nacional y político	54
5. Grado de institucionalización de la autonomía municipal	54
a. Autonomía administrativa	54
b. Autonomía financiera.....	55
c. Autonomía política.....	56
CAPÍTULO VI: Estado actual del proceso de descentralización	59
1. Marco jurídico	61
a. Leyes y decretos vigentes	61
b. Vacío jurídico	61
b. Trabajo parlamentario actual.....	62
c. ¿Enmendar primero la Constitución?.....	62

2. Colectividades territoriales: retos y obstáculos	63
a. Establecimiento parcial de los órganos.....	63
b. Chef-lieu del municipio: ¿qué estatus?	65
c. División territorial heterogénea.....	66
d. Falta de autonomía municipal.....	66
e. Desafíos políticos	67
3. Posición de los diferentes grupos de actores	68
a. Estado central	68
b. Colectividades territoriales.....	68
c. Cooperación internacional.....	69
d. Relación entre los tres grupos de actores.....	72
ANEXOS	77
ANEXO 1: Mapa de Haití	79
ANEXO 2: Recuento histórico	80
1. Haití, de su descubrimiento a la invasión norteamericana	80
a. Periodo Colonial (1492-1791).....	80
b. Hacia la independencia de Haití (1791-1804)	80
c. Periodo Haitiano (1804-1815).....	81
2. Haití en el siglo XX: de 1915 hasta hoy	81
a. Ocupación estadounidense (1915-1934).....	81
b. Periodo de inestabilidad política (1934-1957)	82
c. Dictadura duvalierista (1957-1986)	82
d. Periodo de transición política (1986-1990).....	84
e. “Nou se Lavalas” (1990-2004).....	84
f. Gobierno de transición (2004-2006).....	87
g. Periodo contemporáneo: René Préval (2006-2009).....	87
ANEXO 3: Glosario	88
BIBLIOGRAFÍA	93

Ilustraciones

Nº	Página
Ilustración 1: Línea de tiempo de 1492 a 1915	3
Ilustración 2: Composición aproximada de la población de Haití en 1789	4
Ilustración 3: Jerarquía social en Haití en el periodo colonial.....	6
Ilustración 4: Línea de tiempo de 1915 a 2009	7
Ilustración 5: Organización de los poderes en Haití según la Constitución haitiana (1987)	14
Ilustración 6: Distribución de escaños en el Senado.....	18
Ilustración 7: Distribución de escaños en la Cámara de Diputados	19
Ilustración 8: Diagrama de las categorías de recursos del presupuesto haitiano (2007-2008).....	23
Ilustración 9: Diagrama de la repartición de los recursos del presupuesto haitiano (2007-2008).....	23
Ilustración 10: Diagrama de los principales problemas en Haití según las familias y los funcionarios.....	32
Ilustración 11: División territorial de Haití	43
Ilustración 12: Organización de las Colectividades Territoriales en Haití.....	45
Ilustración 13: Mapa del Departamento del Sureste, delimitación en Municipios y Secciones Comunes	47
Ilustración 14: Repartición del CFGDCT entre los diferentes órganos de las Colectividades Territoriales.....	51
Ilustración 15: Establecimiento parcial de los órganos de las Colectividades Territoriales	64
Ilustración 16: Mapa de la delimitación del Municipio de Cabo-Haitiano.....	65
Ilustración 17: Relaciones entre el Estado central, las Colectividades Territoriales y la cooperación internacional	72

Tablas

Nº		Página
Tabla 1:	Presidente de la República y Primer Ministro en enero de 2009	16
Tabla 2:	Ministros y Secretarios de Estado en enero de 2009.....	17
Tabla 3:	Clasificación de los sistemas de partidos según el NEPP	20
Tabla 4:	Partidos Políticos representados en la Asamblea Nacional en enero de 2009.....	21
Tabla 5:	Tabla de las categorías de recursos del presupuesto haitiano (2007-2008)	22
Tabla 6:	Índice de estabilidad política en Haití del 2000 al 2004.....	24
Tabla 7:	Índice de efectividad gubernamental en Haití del 2000 al 2004	25
Tabla 8:	Índice de participación y rendición de cuentas en Haití del 2000 al 2004	26
Tabla 9:	Índice de libertad política y civil en Haití del 2002 al 2008.....	27
Tabla 10:	Nombre y número de las diferentes entidades territoriales en Haití	42
Tabla 11:	Composición de los impuestos municipales	50
Tabla 12:	Monto per capita de las transferencias mensuales del Estado central a algunos Municipios.....	52
Tabla 13:	Grado de institucionalización de la autonomía administrativa en América Central y el Caribe.....	55
Tabla 14:	Grado de institucionalización de la autonomía financiera en América Central y el Caribe	56
Tabla 15:	Grado de institucionalización de la autonomía política en América Central y el Caribe	57
Tabla 16:	Lista de los principales proyectos del Grupo de los Donantes sobre la Descentralización en Haití en temas de descentralización y desarrollo local.....	71

Acrónimos

ACDI	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
AECID:	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AD:	Asamblea Departamental
AFD:	Agencia Francesa de Desarrollo
AM:	Asamblea Municipal
APDH:	Apoyo al Proceso de Descentralización en Haití
ASEC:	Asamblea de la Sección Comunal
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
BPC:	Oficina de Protección del Ciudadano
CASEC:	Consejo de Administración de la Sección Comunal
CASER:	Consejo de Administración de la Sección Rural
CECI:	Centro Europeo de Control de Instalaciones
CD:	Consejo Departamental
CEP:	Consejo Electoral Permanente
CFGDCT:	Contribución al Fondo de Gestión y de Desarrollo de las Colectividades Territoriales
CID:	Consejo Interdepartamental
CM:	Consejo Municipal
CNG:	Consejo Nacional de Gobierno
CNRA:	Comisión Nacional a la Reforma Administrativa
CRC:	Costa Rica
CSCCA:	Corte Superior de Cuentas y del Contencioso Administrativo
CT:	Colectividad Territorial
DGI:	Dirección General de los Impuestos
DED:	Servicio Alemán de Desarrollo
DSNCRP:	Documento de Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza
EE.UU.:	Estados Unidos de Norteamérica
ENAP:	Escuela Nacional de Administración Pública
ES:	El Salvador
FADH:	Fuerzas Armadas Haitianas
FAO:	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAES:	Fondo de Asistencia Económica y Social
FDF:	Fondo de Desarrollo Fronterizo
FED:	Fondo Europeo de Desarrollo
FENU:	Fondo de Equipamiento de las Naciones Unidas
FL:	Fanmi Lavalas
FMI:	Fondo Monetario Internacional

AUTONOMÍA MUNICIPAL Y DESCENTRALIZACIÓN EN HAITÍ

FMN:	.....	Fuerza Multinacional de las Naciones Unidas
FRN:	.....	Frente para la Reconstrucción Nacional
GUA:	.....	Guatemala
HON:	.....	Honduras
IDH:	.....	Índice de Desarrollo Humano
IHSI:	.....	Instituto Haitiano de Estadísticas e Informático
IRCOD:	.....	Instituto Regional de Cooperación y Desarrollo
JPDN:	.....	Justicia para la Paz y el Desarrollo Nacional
KFW:	.....	Grupo Bancario Alemán KfW
LAAA:	.....	El Artibonito en Acción (Latibonit An Aksyon)
MICT:	.....	Ministerio del Interior y de las Colectividades Territoriales
MINUSTAH:	.....	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
MIRN:	.....	Movimiento para la Independencia y la Reconciliación Nacional
MOCHRENAH:	.....	Movimiento Cristiano para un Nuevo Haití
MODEREH:	.....	Movimiento Democrático y Fortalecimiento de Haití
MPCE:	.....	Ministerio de la Planificación y de la Cooperación Externa
MPH:	.....	Movilización para el Progreso Haitiano
NIC:	.....	Nicaragua
MRN:	.....	Movimiento para la Reconstrucción Nacional
OEA:	.....	Organización de Estados Americanos
ONG:	.....	Organización No Gubernamental
OP:	.....	Organización Popular
OPL:	.....	Organización del Pueblo en Lucha
PAN:	.....	Panamá
PDLH:	.....	Programa de Desarrollo Local en Haití
PIB:	.....	Producto Interno Bruto
PLH:	.....	Partido Liberal Haitiano
PNUD:	.....	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PONT:	.....	Para Todos Nosotros (Pou Nou Tout)
RD:	.....	República Dominicana
RDNP:	.....	Unión de los Demócratas Nacionales Progresistas
SC:	.....	Sección Comunal
SCAC:	.....	Servicio de Cooperación y de Acción Cultural
SNEP:	.....	Servicio Nacional de Agua Potable
SOCODEVI:	.....	Sociedad de Cooperación para el Desarrollo Internacional
UE:	.....	Unión Europea
USAID:	.....	Agencia de los Estados Unidos de Norteamérica para el Desarrollo Internacional
UEH:	.....	Universidad de Estado de Haití
UNCRH:	.....	Unión Nacional Cristiana para la Reconstrucción de Haití
VSN:	.....	Voluntarios de la Seguridad Nacional

Presentación

El análisis de la institucionalidad político-institucional, si bien determina la capacidad de respuesta de las estructuras gubernamentales, no se puede dejar de lado que toma vida a partir de los intereses y visiones ideológicas de los actores políticos. Desde esta perspectiva, las instituciones políticas constituyen los determinantes estructurales de las preferencias individuales y colectivas, generando las reglas de interacción política y social para canalizar de la forma más adecuada las necesidades de la sociedad. Las instituciones conforman las estrategias de los actores y éstas, en su interacción, producen resultados colectivos. Por tanto, las instituciones proveen información, oportunidades, incentivos y restricciones tanto a los ciudadanos como a los líderes para la elección de ciertas estrategias y sólo cabe explicar los resultados colectivos a través de las decisiones estratégicas de los actores, influenciadas por un marco histórico-cultural.

Es así como la elección y supervivencia de las instituciones depende de su desempeño en la provisión de los bienes públicos y en la reproducción de los costes de transacción, así como de la vía por la que han sido elegidas, incluido el papel de pequeños acontecimientos y de la suerte en la obtención de adhesiones. Una vez que las instituciones existen, establecen parámetros para la acción, pero también pueden autoreforzarse y dificultar su sustitución mediante los efectos de los incentivos que comportan. Incluso ciertas instituciones que producen resultados ineficientes pueden sobrevivir como consecuencia del aprendizaje de los actores mediante el uso, su adaptación a las regularidades institucionales y los costes de su sustitución. El concepto de “equilibrio inducido institucionalmente” utilizado por Kenneth Shepsle, expone que las estrategias de los actores y sus interacciones en un escenario social pluralista pueden producir elecciones sociales estables, aunque a veces no deseadas o ineficientes, gracias al papel de las instituciones. Por tanto, la estabilidad es un resultado de los costes impuestos a ciertas estrategias y de los mecanismos de agregación establecidos por las reglas institucionales.

La calidad democrática del sistema político descansa en su capacidad para promover y consolidar el diseño de un conjunto de reglas y principios adecuados, a través de los cuales se determina el cómo y el quién participa en la adopción de las decisiones públicas, y de igual manera los marcos para la manifestación de las interacciones públicas y privadas que dotan de carácter identitario a los tejidos socio-políticos existentes. Es así como estas reglas de juego deben ajustarse continuamente a los factores endógenos y exógenos, para determinar la aplicabilidad correcta de una serie de principios elementales, garantizando las mismas oportunidades de igualdad y equidad de participación en la vida pública.

La capacidad para promover una adecuada calidad de gobierno está cada vez, más interrelacionada con las expresiones de legitimidad de origen y de ejercicio, como de eficacia, que exprese la acción pública. Por lo tanto, los gobiernos requieren dar un giro hacia un concepto de gobernabilidad inclusiva, dejando de lado estructuras o esquemas de gestión jerárquicos que harán más factible la agudización de las crisis sociales y la atrofia de la acción política.

La gobernabilidad inclusiva descansa en la capacidad de estructurar esquemas de gobierno en los cuales las relaciones entre el Gobierno central y el Gobierno local, facultan una adecuada territorialización de las políticas públicas, contribuyendo así a la flexibilización de los diseños institucionales para dar respuesta oportuna, eficiente y eficaz a las necesidades prioritarias de la sociedad.

En esta definición se destaca la necesidad de que las instituciones del Gobierno central como del Gobierno local gocen de una adecuada eficacia en el marco de sus acciones y por ende de legitimidad. La obtención de esta eficacia depende en gran medida de la capacidad que posean las estructuras gubernamentales para canalizar y dar respuesta de forma satisfactoria a las necesidades sociales, en un proceso caracterizado por constantes demandas que conllevan al surgimien-

to de conflictos entre la esfera política y social, los cuales a su vez requieren de adecuadas normas o reglas que permitan su conducción.

La gobernabilidad inclusiva supone que los conflictos derivados por las acciones colectivas deben ser resueltos en el marco de decisiones emanadas por la dimensión nacional y local del Gobierno, como de la interacción entre ambos, quedando prohibidas las relaciones o fórmulas de negociación públicas o privadas que violen o atenten contra los derechos fundamentales de la ciudadanía u otras garantías constitucionales. Sin embargo, no siempre los marcos competenciales que delimitan y contribuyen a la canalización de la acción gubernamental se encuentran claramente definidos, principalmente en detrimento de la capacidad de interlocución política de los gobiernos locales.

Un punto de partida para el análisis del modelo autonómico municipal en Haití es que las actuaciones en el marco de la gestión pública y específicamente de la gestión municipal, no dependen exclusivamente de las limitaciones o restricciones del marco jurídico e institucional. Los actores también afectan e inciden en el marco institucional, ya que desde un enfoque neo institucional, son quienes le dan vida a las instituciones y por tanto, su percepción respecto a la gestión pública afecta el quehacer institucional.

La descentralización, como un proceso que involucra a varios actores políticos, busca en gran medida optimizar y lograr una adecuada administración de los recursos del Estado, a través de las municipalidades, lo cual le da a las municipalidades la posibilidad de fortalecer sus capacidades y vínculos con la ciudadanía y con otras instituciones. Eso permite cumplir una de las premisas más importantes de la autonomía municipal, y es que el gobierno local es el ente público más cercano a la población y por tanto, debe contar con mayores capacidades para lograr hacer una adecuada gestión de dichos recursos.

Las políticas de descentralización se establecen como la vía que garantiza el cumplimiento de la autonomía

municipal. La implementación de la política pública depende de actores tanto locales, como institucionales y sociedad civil. En este sentido, la reforma del Estado no es un asunto técnico, sino más bien es un proceso político de constante negociación entre los actores involucrados para el logro de los objetivos. En esa negociación es necesario reconocer, en el ámbito administrativo, que debe existir un criterio claro para descentralizar las competencias, cuáles son las competencias que vamos a descentralizar y sobretodo cuales son las capacidades con las que cuentan las municipalidades para solventar dichas necesidades.

Es claro, que los modelos de autonomía municipal no suelen contener un programa político administrativo que tenga incidencia en el funcionamiento efectivo y eficiente de la gestión municipal. Uno de las posibles razones, es porque no existe una capacidad de generar políticas desde una perspectiva de la intersectorialización; esto aunado al hecho de que aun en la actualidad, los temas que atañen la gestión municipal no se han considerado como prioritarios ante estados tradicionalmente centralistas.

La vía de procedimientos, por medio de los cuales se logra clarificar las formas cómo se aplica la política pública para el cumplimiento de la autonomía municipal, no es clara. Por tanto, muchos de los aspectos que se intentan definir desde los enunciados de la ley, en ocasiones más que clarificar pueden convertirse en un obstáculo para la ejecución de acciones que legitimen la autonomía municipal. Adicionalmente la escasez de recursos del Estado obliga a una necesaria generación de políticas de desarrollo en red, es decir, una constante y dinámica intervención entre el Gobierno central con el Gobierno local.

Al partir, entonces del concepto de intervención estatal desde el enfoque de red, se asume que las políticas públicas comienzan donde acaba el enfoque de proceso (modelo secuencial), pues se concibe que los problemas, actores y percepciones no son elementos fortuitos en el proceso de políticas públicas (cargas ideológicas sobre la forma de ver y comprender el

1. Los programas político administrativos permiten que las instancias tomadoras de decisiones y las técnico administrativas, a partir de mecanismos de coordinación, ejecutar la política pública. Para efectos teóricos en políticas públicas vinculadas con autonomía municipal, se pueden reconocer programas político administrativos detallados (PPAD) y programas políticos administrativos poco detallados (PPND).

mundo –más allá de la carga ideológica partidaria-). De forma tal que el proceso está conectado por interacciones que influyen las decisiones y determinan la capacidad de los rendimientos institucionales.

La formación e implementación de una política son inevitablemente, el resultado de la interacción entre actores separados con intereses, metas y estrategias divorciadas. Al mismo tiempo, el análisis político debe orientarse hacia la red inter-organizacional en la cual se hacen las políticas. La investigación no sólo se debe dirigir hacia interacciones específicas entre las organizaciones, sino también hacia las relaciones más estables entre éstas, dónde la gestión de redes se da por la articulación de: a) dependencias, b) diversidad de actores y c) metas y relaciones.

El concepto de redes o estructuras multicéntricas como fenómeno reciente, comprenden diferentes actores, organizaciones o nódulos vinculados entre sí a partir del establecimiento y mantenimiento de objetivos comunes y de una dinámica gerencial compatible y adecuada. La reciente formación de estructuras multicéntricas proviene de un contexto de ruptura con la concepción tradicional del Estado como núcleo prácticamente exclusivo de representación, planificación y conducción de la acción pública.

Las redes desde la concepción del déficit de planificación estratégica es un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes.

Las redes de políticas sociales son un instrumento fundamental para la gerencia de las políticas de desarrollo y reforma del estado, puesto que permiten la construcción de nuevas formas de colectivización, socialización, organización solidaria y coordinación social, compatibles con la transformación tanto de la sociedad civil como del Estado.

Sin embargo, cómo construir políticas públicas para el desarrollo cuando por ejemplo Haití posee la renta per cápita más baja de todo el hemisferio occidental, es decir, se le considera el país más pobre de toda América. Sus indicadores sociales y económicos colocan lo colocan en puestos descendentes detrás de otros paí-

ses en vías en desarrollo de bajos ingresos. Aproximadamente un 70% de la población vive en la pobreza.

Cerca del 70% de los haitianos depende de la agricultura, que consiste principalmente de agricultura de subsistencia a pequeña escala y emplea cerca de las dos terceras partes de la población económicamente activa. Tres cuartas partes del territorio haitiano se encuentran constituidas por suelos montañosos y las llanuras están formadas por tierras desforestadas y actualmente estériles. La causa principal del empobrecimiento del territorio es la explotación forestal excesiva por una población que cada vez aumenta su demanda de leña y madera, lo que ha provocado la erosión del suelo y una tremenda escasez de agua potable.

En la actualidad el fortalecimiento institucional democrático de Haití se encuentra en una encrucijada estructural basada en la necesidad imperante de fortalecer el Estado de Derecho y las diversas instancias de gobierno nacional y local, versus la capacidad de dichas estructuras para dar respuesta coherente a la problemática efervescente de ese país. La población haitiana, se encuentra abandonada a su relativa capacidad organizativa en un contexto de desestabilización institucional y de quiebra del modelo de producción agrícola minifundista, lo cual indudablemente propicia el éxodo migratorio que se dirige por mar hacia territorio estadounidense, cubano, jamaicano o de las Bahamas, o bien, la migración por tierra hacia la República Dominicana.

La respuesta a estas interrogantes pasan por la imperante necesidad para reformar una visión de estado centralista, aspecto que muchas de las autoridades políticas han interiorizado ya en su accionar político. No obstante, el desafío pasa de la voluntad política a la comprensión del cómo descentralizar y fortalecer la institucionalidad democrática de los gobiernos locales.

El estudio “Autonomía municipal y descentralización en Haití” más que dar respuestas y orientaciones sobre las actuaciones de reforma institucional en dicho país, pone sobre la mesa de discusión la necesidad de entender la situación desde un enfoque de la complejidad social, a partir de una visión de sedimentación institucional, donde la cultura política ha jugado un papel protagónico en la estructuración de las instituciones. El documento estructurado en dos secciones, desa-

rolla en la primera de ellas una visión de la historia política de Haití que ha determinado las relaciones de poder a efectos de poder explicar el diseño del andamiaje del Estado en su integridad, para concluir con un balance sobre las potencialidades y retos actuales. En la segunda parte se pone el lente analítico en comprender desde la de-construcción y re-construcción de las colectividades territoriales la esencia real de la autonomía municipal en Haití, para ello se analiza el grado de institucionalización constitucional de dicha autonomía, y se contrasta con el diseño institucional del Estado. El análisis se enriquece con el estudio de las competencias y capacidades financieras de las colectividades territoriales y posteriormente, con un balance del estado actual del proceso de descentralización en Haití.

La investigación realizada por Marie Doucey ha sido posible gracias al establecimiento de una relación de pasantías académicas por parte del Instituto de Ciencias Políticas de París –Sciences Po- hacia la Fundación DEMUCA, específicamente en su Programa Regional de Gerencia del Conocimiento.

La investigación deja entrever que las deficiencias de la representación democrática en Haití reflejan en última instancia las deficiencias de la habilidad de los gobernantes, quienes a su vez se encuentran condicionados por un diseño de Estado, el cual no siempre tiene los mecanismos de interacción claros entre la dimensión nacional y local, con una clara vocación al respeto de la autonomía municipal, bajo los principios de solidaridad y subsidiaridad.

De forma tal, que las reglas de juego no constituyen en sí mismas, la razón de la insatisfacción por la crisis de representación democrática, siendo ellas la puerta de expresión sobre las distorsiones entre las preferencias de los actores políticos, así como de estos con las estructuras limitadas de gobierno y la canalización de demandas de la sociedad. Después de todo, no se puede obviar que la democracia y sus reglas son un proceso en constante construcción y el hecho de que la autonomía municipal no se alcanza solamente con la instauración de elecciones directas de las autoridades electorales, sino desde una conjugación de la voluntad y capacidad política que se encuentran condicionadas por un diseño institucional.

Mercedes Peñas Domingo

Directora Ejecutiva
Fundación DEMUCA

Jean-Paul Vargas Céspedes

Coordinador Regional
Programa de Gerencia del Conocimiento

Capítulo I

LAS HUELLAS DEL PASADO

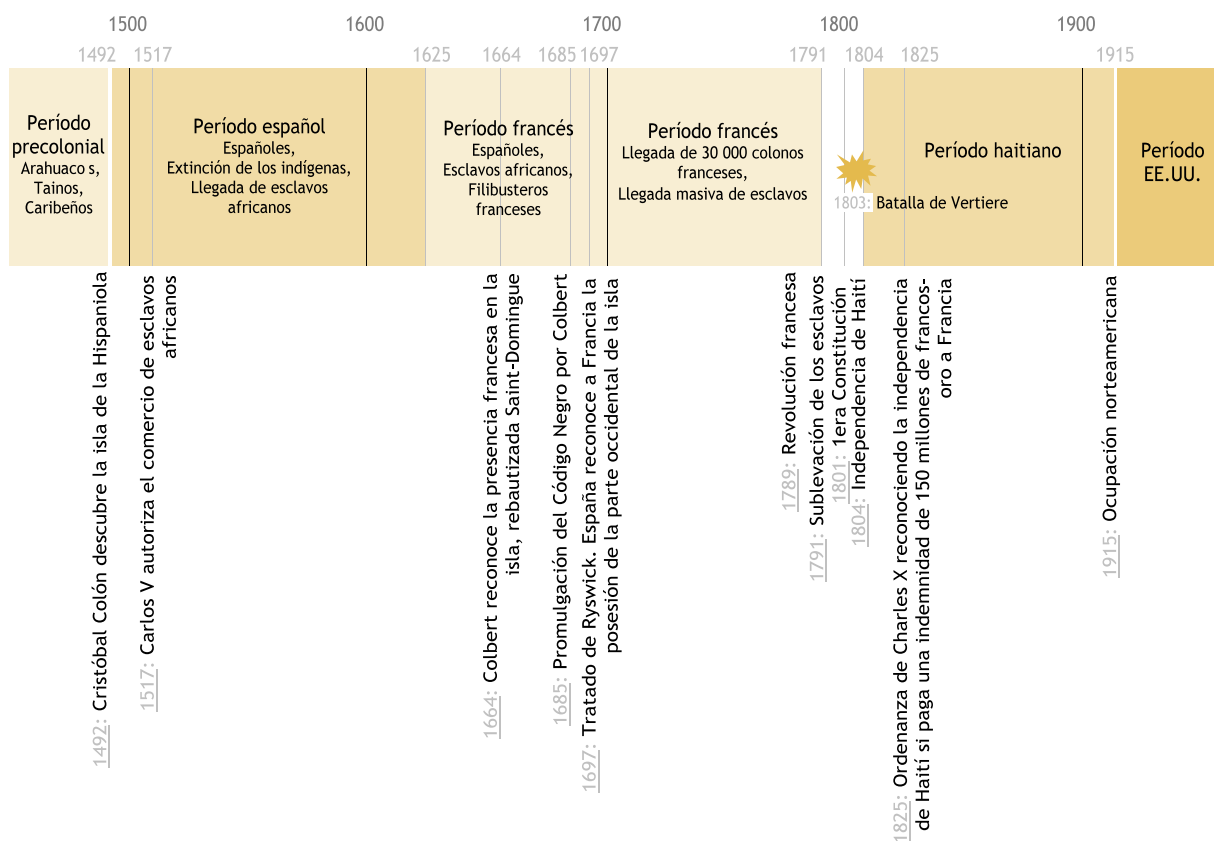
Las huellas del pasado

La historia haitiana tiene que ser analizada en retrospectiva porque dejó profundas huellas en la vida social y política contemporánea del país. De hecho, es preciso entender el alcance de la esclavitud y de la independencia, que tuvieron consecuencias que aún se pueden observar. La Revolución de 1804, si bien

permitió a los esclavos lograr su independencia, también tuvo un alto costo, interno y externo.

A continuación, se presenta la línea de tiempo que sintetiza la Historia haitiana de su descubrimiento a la invasión norteamericana (1492-1915)².

Ilustración 1
Línea de tiempo de 1492 a 1915



Fuente: *Elaboración propia.*

2. Ver "Anexo 1: Recuento Histórico" para conocer el detalle de los eventos claves de la Historia de Haití.

1. UNA INDEPENDENCIA SINGULAR

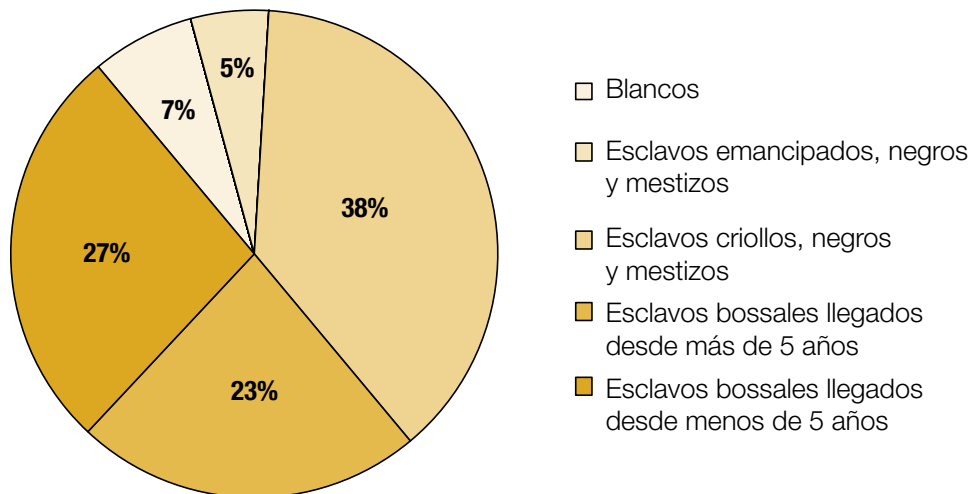
La independencia haitiana fue un acontecimiento único en la historia política del mundo. Para los haitianos es un orgullo recordar este episodio glorioso. No obstante, este evento ya contenía los gérmenes de numerosas dificultades que surgieron posteriormente.

La independencia de Haití no se puede comparar con las independencias de los años 60 de las colonias africanas o asiáticas, pueblos oprimidos que querían expulsar al invasor de su territorio. En Haití, son los esclavos, importados por los colonizadores – que habían llegado primero – quienes en un territorio

desconocido, expulsan a los franceses, para declarar su independencia en una tierra que proclaman suya. Haití, como la mayoría de sus vecinos americanos, nació de un trauma demográfico. La diferencia es que en Saint-Domingue no había más indígenas y que el 90% de la población era negra, esclava o recién emancipada.

En este sentido es relevante recordar que al independizarse muy pronto el 50% de su población había nacido en África, cuya más de la mitad de ellos había llegado hacía menos de cinco años. El gráfico siguiente representa aproximadamente la composición de la población en Haití en 1789.

Ilustración 2
Composición aproximada de la población de Haití en 1789



Fuente: Elaboración propia.

Haití fue la primera República Negra independiente del mundo. Resultó de una revuelta de esclavos, quienes llevaron una doble batalla: luchando a la vez contra los esclavistas para lograr su libertad, y contra los colonizadores para lograr su independencia.

La Revolución haitiana, una “revolución universal” en nombre de la dignidad humana y para los derechos humanos, era desde entonces:

- Antirracista: las Constituciones de 1801 y 1805 decretan que no se establecerá ningún tipo de jerarquía racial. Todos los haitianos son llamados “negros”.
- Anticolonialista: el país se llamará Haití, y no La Hispaniola*³ o Saint-Domingue.
- Antiesclavista: “Todo africano que pisará el suelo haitiano será automáticamente libre”.

Sin embargo, aunque la independencia permitió a los esclavos lograr su libertad, también planteó numerosos retos para los haitianos. De hecho, la Revolución quiso hacer tabla rasa del pasado esclavista, pero sin contar con un modelo de Estado a construir. Se anhelaba crear una nación con una población heterogénea – esclavos bossales* llegados de diferentes etnias africanas, esclavos criollos, mestizos etc. Tuvieron que inventar un nuevo sistema político, crear una administración, institucionalizar el ejército, establecer un marco normativo e instituciones judiciales.

Las dificultades surgieron entonces muy rápidamente, y la elite naciente no tardó mucho en tomar las riendas del poder, unas veces proclamando la República y otras estableciendo imperios o monarquías.

2. CRIOLLOS Y BOSSALES: LA DUALIDAD DE LA SOCIEDAD HAITIANA

Más allá de los desafíos arriba mencionados, la independencia haitiana también cristalizó la jerarquía que existía entre las diferentes clases de la población de Saint-Domingue, y más precisamente la diferencia que había entre por un lado mulatos y negros y por otro lado los esclavos criollos y los esclavos bossales. Este factor estructural explica parte de la profunda fractura de la sociedad haitiana y sus problemáticas actuales.

Durante el periodo colonial, la sociedad estaba muy jerarquizada (Ver Ilustración 3):

- Los colonos blancos ocupaban la cumbre de la pirámide social, esclavizando a los negros. No obstante, lo que muchos ignoran es que existía también una jerarquía entre los esclavos, que no formaban un grupo unido ni homogéneo.
- Son los esclavos emancipados (“les affranchis”) quienes siguen en la jerárquica estructura social; a veces son letrados y tienen relaciones con los colonos – como es el caso de Toussaint Louverture* – y por lo general también son poseedores de esclavos. Se trata a menudo de los mestizos o mulatos, y casi siempre son esclavos que nacieron en Saint-Domingue.
- Los esclavos criollos podían ser negros o mestizos. Según los colonos, eran mucho más “civilizados” que los bossales ya que nunca conocieron África. Fueron asimilados a la cultura colonial, y por eso eran utilizados para las tareas domésticas o de artesanía aunque también los empleaban para dirigir a los bossales.
- En la base de la pirámide tenemos a los esclavos bossales, despreciados por todos, blancos y criollos. Es el extranjero absoluto, desorientado, marginado. El “nèg’giné”⁴ hace los trabajos más duros, en los campos. Por la incompreensión y desesperación que sentían, ellos eran los más propicios a las actitudes de mawonaj*: fugas, suicidio o decaimiento, abortos. Su comportamiento se caracterizaba por un rechazo sistemático de toda forma de sistema impuesto.

3. Todas las palabras marcadas con el símbolo (*) son definidas en el Glosario, al final del documento (Anexo 3).

4. Literalmente el “negro que viene de Guinea”.

Ilustración 3 Jerarquía social en Haití en el periodo colonial



Fuente: Elaboración propia.

La independencia violenta y repentina expulsa los franceses fuera del país, pero no invierte la pirámide social establecida durante tres siglos por los colonos. La mitad de los esclavos bossales acaban de llegar (tienen menos de cinco años en el país) y no tienen ningún peso político en el nuevo Estado. Jean-Jacques Dessalines* reestablece un sistema de trabajo forzoso para reactivar la economía de plantaciones; las condiciones de los bossales no cambian mucho.

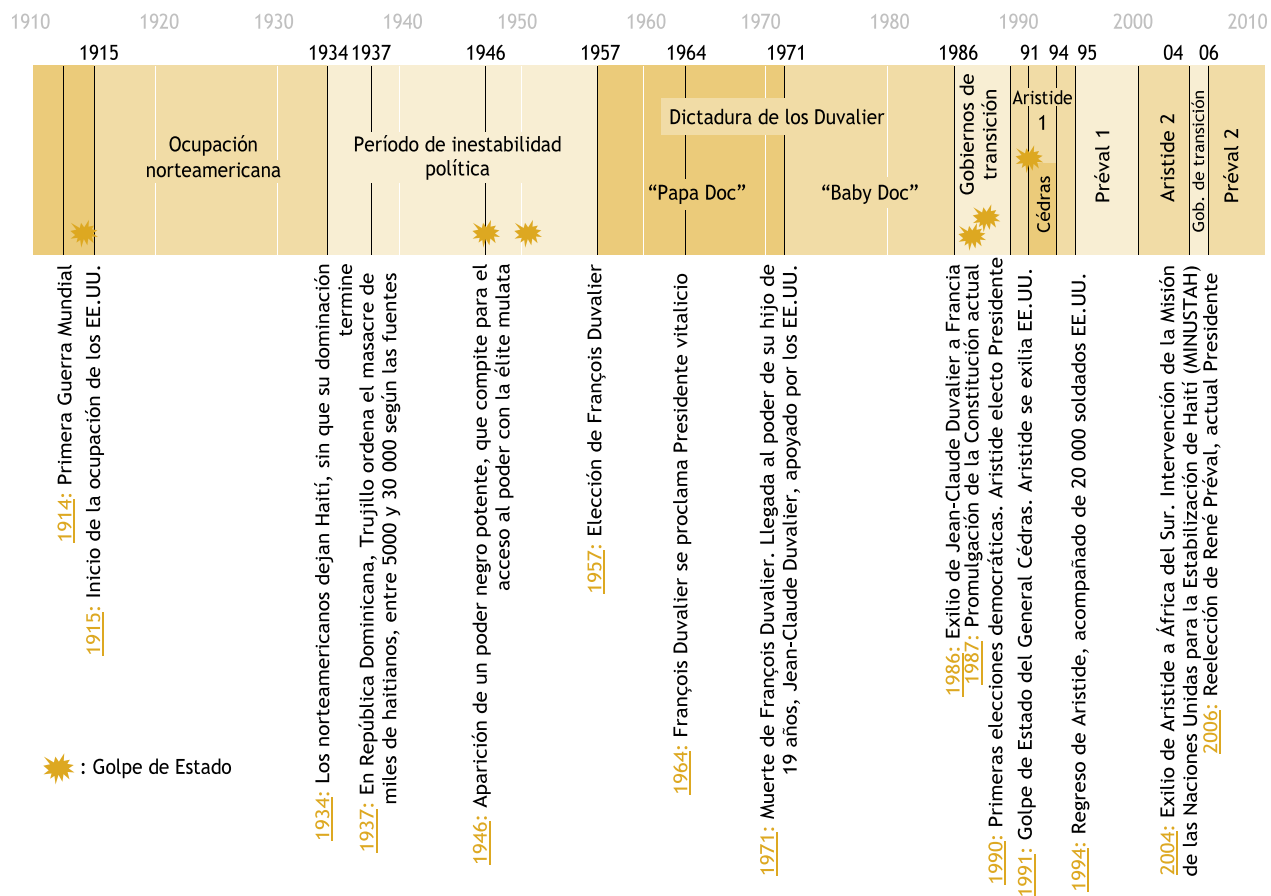
Desde luego vuelve a surgir la cultura de mawonaj. Los bossales intentan huir del Estado en construcción, oponiéndose a los criollos, la nueva élite. No se puede entender la profunda división de la sociedad haitiana contemporánea (que existe entre la bur-

guesía mestiza y la mayoría campesina y negra) sin evocar la diferencia fundamental que existía entre los esclavos criollos y bossales en el periodo colonial.

3. LA VIOLENCIA EN HAITÍ, UNA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA

Para entender el fenómeno de la violencia en Haití, es necesario tomar en cuenta la historia del país, que ha estado marcada varias veces por episodios de violencia. Según algunos historiadores, el peso de este pasado violento tiene incidencia en la vida política contemporánea de Haití, y permitiría explicar en parte ciertas situaciones de violencia en el país.

Ilustración 4 Línea de tiempo de 1915 a 2009



Fuente: Elaboración propia.

Hasta época muy reciente, la violencia no era la expresión de un malestar social ni el producto espontáneo de una población en situación de miseria que reivindicaba el derecho a la supervivencia, sino una producción política, ya que fue sobre todo ejercida por la clase dirigente.

Esta violencia empezó en el periodo colonial – la violencia de los colonizadores como única manera de gobernar. Luego surgió como medio para adquirir la independencia: Haití nació de una sangrienta guerra de independencia, ya que Napoleón rechazó la vía de las negociaciones propuesta por Toussaint Louverture.

A partir de la Revolución de 1804, la violencia se convierte en la principal herramienta política de control del poder. Los padres de la independencia pertenecían a la élite haitiana naciente – antiguos esclavos criollos, a veces letrados. Si bien la independencia permitió expulsar al colonizador, también permitió a dicha élite tomar las riendas del poder. Desde este punto de vista, la Revolución correspondió a una transferencia violenta del poder, inspirado del modelo de dominación colonial. Desde entonces se institucionalizó la violencia como medio de ascenso y de legitimación del poder: Dessalines gobernó en tiranía, y fue asesinado por sus antiguos compañeros de armas. Después de

su muerte, Alexandre Pétion* y Henri Christophe* se dieron guerra para dirigir el país, hasta dividiéndolo en dos partes entre 1806 y 1820.

Uno podría resaltar el hecho de que los Estados Unidos de Norteamérica, primera potencia mundial, también conocieron la esclavitud y una larga y sangrienta Guerra Civil (1861-1865). De hecho, siempre es necesario tomar en cuenta la herencia del pasado para entender la historia contemporánea de un país. En los Estados Unidos de Norteamérica, este pasado también tuvo una incidencia a largo plazo en la vida social contemporánea, particularmente si nos fijamos en el fenómeno de la segregación racial, sistema legal vigente hasta 1960. La única diferencia es que a través del tiempo Norteamérica supo canalizar dicha violencia y superar el peso de su pasado estableciendo un Estado de derecho, lo que Haití todavía no ha logrado.

A principios del siglo XXI surgió otra forma de violencia en Haití, más coyuntural y poco representativa de la realidad haitiana. Se fraguó con la reelección de Jean-Bertrand Aristide* en el 2000. Éste instrumentalizó la miseria de los jóvenes de las barriadas, distribuyendo armas para satisfacer sus fines políticos. Después de que se vio obligado a dejar el poder tomando el camino del exilio, la violencia sigue, puesto que muchas pandillas guardaron sus armas y se dedicaron a una vida de pequeño gangsterismo (droga, práctica de secuestros etc.), atraídos por el dinero fácil. Estas prácticas se iban a sistematizar cuando los Estados Unidos de Norteamérica decidieron expulsar hacia Haití antiguos presos de derecho común de origen haitiana. Al llegar a Haití, contribuyeron a establecer un sistema de crimen organizado en los barrios marginales de Puerto Príncipe*.

Haití no es un país violento, sino un país donde la política produce violencia, lo que se explica principalmente por la debilidad del Estado y de las instituciones.

4. LA DOLOROSA EXPERIENCIA DEL PODER

“Aprè Dye sé lèta”, o sea “después de Dios está el Estado”. Casi todos los jefes de Estado, cuando tomaron el poder, se comportaron como dueños absolutos del país, como lo expresa este proverbio popular.

De hecho, se nota en Haití una verdadera pasión por el poder. Los políticos, cualquiera sea su tendencia política, reprodujeron los mismos métodos para quedarse en el poder y evitar su eventual limitación: terror – a veces a través de una milicia – concentración del poder, supresión de la oposición, manipulación de las instituciones...

No obstante, uno podría subrayar que la pasión por el poder y las ambiciones personales se encuentran en todos los países del mundo y en todas las épocas. ¿Por qué entonces estos gobiernos no se vuelven autocráticos? La única manera de regular los deseos de poder del individuo es construir un Estado y unas instituciones suficientemente fuertes para contrapesar los abusos de poder y la corrupción.

En Haití, el Estado siempre ha sido muy débil: no existen garantías institucionales para definir y limitar el ejercicio del poder. No es una cuestión de madurez política (“los haitianos no estarían listos para la democracia”), sino un problema institucional.

En realidad, la mayoría de los dirigentes nunca intentaron construir un Estado sino que lo saquearon. Aprovecharon el tiempo de su mandato para desarrollar privilegios sin límites, contribuyendo a debilitar cada vez más las instituciones.

La debilidad de las instituciones desempeñó un papel clave en el fracaso de la transición a la democracia después de la dictadura de los Duvalier*. De hecho, la impunidad de los Tontons Macoutes* – muchos se reintegraron en el ejército o se involucraron de manera disimulada en la política – no permitió que se hiciera el ejercicio de memoria necesario después de treinta años de dictadura sangrienta. Eso explica también las prácticas de venganza popular y los actos de dechoukaj* en los cuales el pueblo se hizo justicia, ya que el Estado no era capaz de cumplir con su papel justiciero.

Otro ejemplo que permite entender esta manipulación constante de las instituciones fue el episodio Aristide. Durante su segundo mandato, entorpeció las instituciones, y mediante una actitud populista buscaba encontrar el apoyo directo de la población. Sus ansias de más poder y dinero lo llevaron a destruir el aparato de Estado.

Entonces uno de los principales problemas en Haití son los abusos de poder, debidos a la debilidad del Estado y de sus instituciones. El Estado se convierte en un Estado predador, cuyo modo de funcionamiento es fuente de subdesarrollo y de violencia política. La historia haitiana enseña que se construyó sobre todo un Estado con una tradición de no derechos.

Sin embargo, en todo ese panorama cabe recalcar un aprendizaje que permite vislumbrar una situación

distinta. Si bien el gobierno de René Préval* no ha dado ningún paso hacia el desarrollo socio-económico – los indicadores de miseria y analfabetismo permanecen o se empeoran – no es un régimen hasta ahora caracterizado por la violencia política. Es suficientemente notorio para ser descartado aunque el no logre acabar con las otras formas de violencia (social y económica, principalmente).

Capítulo II

PANORAMA POLÍTICO

1. RÉGIMEN POLÍTICO E INSTITUCIONAL

La República de Haití se organiza según la Constitución del 1987, aprobada el 29 de marzo por referéndum con el 90% de los sufragios.

Después de la dictadura duvalierista, se trató de limitar el poder del Jefe del Estado, fortaleciendo las prerrogativas del cuerpo legislativo. Los constituyentes crearon entonces un régimen híbrido, semi-parlamentario pero también guardando ciertas características del régimen presidencial (Ver Ilustración 5).

A. El Poder Ejecutivo (Art. 133-172)⁵

El Poder Ejecutivo es bicéfalo, compartido entre el Presidente de la República y el Primer Ministro quien nombra sus Ministros y Secretarios de Estado y forma su gabinete.

El Presidente de la República (Art. 134-154)

Es el Jefe del Estado, electo por sufragio universal directo y por escrutinio mayoritario a dos vueltas para un mandato de 5 años. Tiene la posibilidad de ejercer dos mandatos no consecutivos. El Presidente de la República “vela por el respeto y a la ejecución de la Constitución y a la estabilidad de las instituciones. Asegura el buen funcionamiento de los poderes públicos y de la continuidad del Estado” (Art.136).

El Primer Ministro (Art. 157-165)

Es el Jefe del Gobierno, nombrado por el Presidente de la República según el partido que tiene la mayoría parlamentaria. Tiene que recibir la investidura de la Asamblea Nacional, que emite un voto de confianza después de que el nombrado haya presentado su programa de gobierno (“politique générale”). El Primer Ministro ordena la ejecución de las leyes. Es políticamente responsable ante el Parlamento.

Ministerios y Secretarios de Estado (Art. 166-172)

Son designados por el Primer Ministro. En el actual

gobierno existen 18 Ministerios y 4 Secretariados de Estado. El Presidente de la República dirige el Consejo de Ministros. Los Ministros también son responsables ante el Parlamento, ya que “cuando una de las dos Cámaras, en un proceso de interpelación, cuestiona la responsabilidad de un Ministro por un voto de censura tomado a la mayoría absoluta de sus miembros, el Ejecutivo debe despedir al Ministro” (Art.172).

B. El Poder Legislativo (Art. 88-132)

El Poder Legislativo es bicameral: se compone de la cámara alta, el Senado, y la cámara baja, la Cámara de Diputados. La reunión de las dos cámaras forma la Asamblea Nacional.

La Asamblea Nacional (Art. 98-103)

El Presidente del Senado es también quien preside la Asamblea Nacional. Entre otras prerrogativas, tiene la capacidad de enmendar la Constitución y ratificar los tratados internacionales. Concorre también a la formación del Consejo Electoral Permanente.

El Senado (Art. 94-97)

Se compone de 30 miembros electos por sufragio universal directo para un mandato de 6 años. Hay tres representantes por cada uno de los 10 departamentos de Haití. Un tercio del Senado (10 escaños) se renueva cada dos años. En cada departamento, el Senador que obtiene más votos se queda seis años. El segundo en la cantidad de votos se queda cuatro años, y el último lo es por dos años. Los Senadores son reelegibles indefinidamente.

La Cámara de Diputados (Art. 89-93)

Tiene 99 escaños electos por sufragio universal directo para un mandato de cuatro años. Los Diputados también son reelegibles indefinidamente.

El esquema siguiente presenta de manera sintética la organización y la relación entre los tres Poderes en Haití según la Constitución de 1987.

5. En esta parte, se mencionará sistemáticamente los artículos de la Constitución a los cuales se hace referencia.

Como se infiere de la Ilustración 5, el Gobierno es políticamente responsable ante la Asamblea Nacional, que puede decidir el voto de una moción de censura contra el Gobierno o uno de sus miembros, con respeto a su programa o declaración de política general (Art. 129 de la Constitución). En este caso, el Primer Ministro tiene que entregar al Presidente de la República la dimisión de su gobierno.

Por otro lado, cabe resaltar que la Asamblea Nacional no puede ser disuelta por el ejecutivo (Art. 111.8), y los miembros del cuerpo legislativo son inviolables (Art.114/115).

Estas características del régimen político haitiano suscitan numerosos debates. De hecho, existe un verdadero desequilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. El gobierno no tiene el poder de disolución de la Asamblea Nacional ni ningún otro modo de presión sobre el cuerpo legislativo. Muchos piensan en una reforma de la Constitución de 1987, para que se establezca un sistema eficiente de pesos y contrapesos (check & balances).

El Presidente de la República no goza de prerrogativas constitucionales tanto como la Asamblea Nacional. Por ejemplo, no puede aprovechar las enmiendas de la Constitución que realiza durante su mandato. El artículo 284.2 señala que todas las enmiendas votadas estarán vigentes durante el mandato del siguiente Presidente electo. Si bien esta medida constitucional permite prevenir las modificaciones de la Constitución para autoproclamarse Presidente vitalicio, en algunos casos podría impedir la aplicación a corto plazo de iniciativas provenientes del Ejecutivo.

También impide que el Jefe del Estado aplique de manera eficaz las reformas y políticas públicas que quiere hacer. Por ejemplo, impediría durante cinco años la ratificación de un tratado de comercio que necesitaría la modificación de la Constitución.

C. El Poder Judicial (Art. 173-184)

La organización judicial en Haití es regida por el principio del doble grado de jurisdicción: los tribunales ante

los que se formula la demanda en primera instancia dictan sentencia y forman entonces las jurisdicciones de primer grado. Si la sentencia está apelada, las cortes de apelación revisan las sentencias y dictámenes de la jurisdicción de primer grado: forman entonces las jurisdicciones de segundo grado.

El poder judicial es ejercido por: la Alta Corte de Justicia, una Corte de Casación, las Cortes de Apelación, los Tribunales de Primera Instancia, los Tribunales de Paz y los Tribunales Especiales.

La Alta Corte de Justicia (Art. 185-190)

El Presidente de la República y los miembros del Gobierno⁶ están judicialmente responsables ante la Alta Corte de Justicia, en caso de alta traición, crimen o delito cometido durante el ejercicio de sus funciones. El proceso jurídico se da en tres fases:

- 1- La Cámara de Diputados dicta auto de procesamiento si las dos terceras partes de sus miembros votan a favor.
- 2- El Senado se erige en Alta Corte de Justicia y designa una Comisión encargada de la Instrucción del expediente.
- 3- A partir del informe de la Comisión de Instrucción, la Alta Corte de Justicia rinde su decisión con el voto de una mayoría calificada de 2/3. La pena puede ser la destitución o la privación del derecho de ejercer una función pública durante un periodo de 5 hasta 15 años.

La Corte de Casación (Art.173-184)

La Asamblea Nacional propone al Presidente de la República una lista de tres personas por escaño en la cual él elige los nueve jueces, nombrados por 10 años, que constituyen la Corte de Casación. Es la Corte de apelación más alta. Se pronuncia sobre la inconstitucionalidad de las leyes y resuelve los eventuales desacuerdos entre el poder legislativo y el poder ejecutivo.

D. Las Instituciones Independientes (Art. 191-216)

La Constitución define cinco instituciones indepen-

6. Cf. Art. 186 de la Constitución haitiana para conocer la lista completa de los cargos que pueden ser procesados por la Alta Corte de Justicia.

dientes: el Consejo Electoral Permanente (CEP); la Corte Superior de Cuentas y del Contencioso Administrativo (CSCCA)⁷; la Comisión de Conciliación; la Oficina de Protección del Ciudadano (BPC); la Universidad de Estado de Haití (UEH).

Consejo Electoral Permanente (Art. 191-199)

Según la Constitución, el Consejo Electoral Permanente se compone de nueve miembros. El Poder Ejecutivo, la Asamblea Nacional y la Corte de Casación eligen respectivamente tres de estos nueve miembros. El CEP controla y organiza todas las operaciones electorales hasta la proclamación del resultado del escrutinio. Elabora el Proyecto de Ley Electoral. No obstante, desde la ratificación de la Constitución de 1987 el Consejo Electoral Permanente todavía no ha sido establecido. El Consejo Electoral Provisorio cumple actualmente sus funciones, desde hace más de veinte años.

2. FORMACIÓN DEL PODER POLÍTICO ACTUAL

A. El poder ejecutivo

El Presidente de la República René Préval es el primer Presidente electo democráticamente después del periodo de crisis de la era post-Aristide.

En abril de 2008 el ex-Primer Ministro Jacques Édouard-Alexis fue destituido de sus funciones por la Asamblea Nacional, después de revueltas en contra del incremento del costo de la vida. Haití se quedó luego cuatro meses sin gobierno. El gobierno fue finalmente constituido en septiembre de 2008. Después del rechazo de dos nombramientos por la Asamblea Nacional, la Asamblea elige a Michelle Pierre-Louis.

Las dos tablas que siguen a continuación detallan los diferentes cargos del poder Ejecutivo y las personas actualmente presentes en el gobierno.

Tabla 1
Presidente de la república y primer ministro en enero de 2009

Cargo	Nombre	Partido político	Fecha	Porcentaje de votos	Observaciones
Presidente de la República	René Garcia PREVAL	Lespwa	14 de mayo de 2006	51%	2do mandato
Primer Ministro	Michelle Duvivier PIERRE-LOUIS	No pertenece a ningún PP Fundadora de la ONG FOKAL ⁸	5 de septiembre de 2008	Nombrada por el Psdte.	Llega tras la moción de censura en contra de su predecesor JE Alexis

7. Para más detalles, ver informe 2.

8. Fundación Conocimiento y Libertad (FOKAL). ONG haitiana que trabaja principalmente en el sector de la cultura, de la educación y del desarrollo.

Tabla 2
Ministros y secretarios de estado en enero de 2009

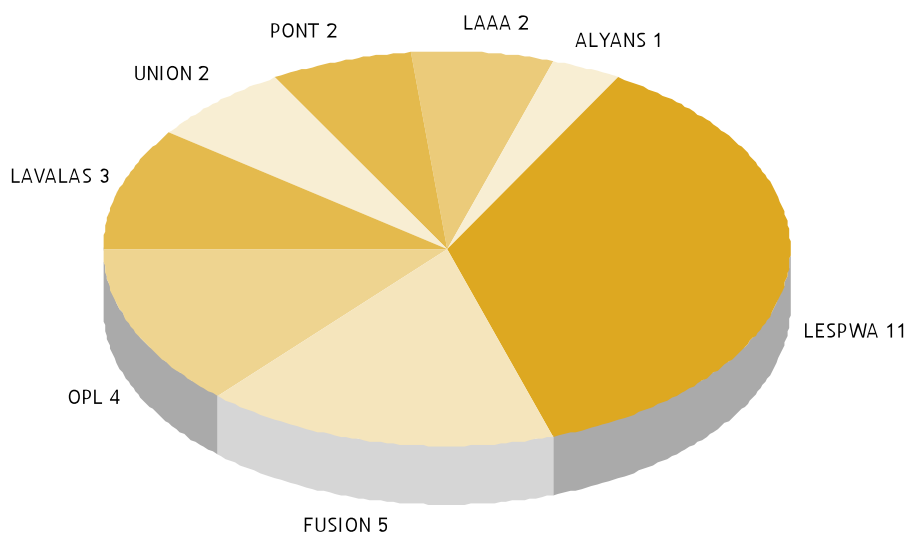
Cargo	Ministerio	Nombre
Ministro	Agricultura, Recursos Nacionales y Desarrollo Rural	Joanas GUE
	Asuntos Exteriores y Cultos	Alrich NICOLAS
	Asuntos Sociales y Trabajo	Gabrielle PREVILLON BEAUDIN
	Comercio e Industrias	Marie Josée GARNIER
	Cultura y Comunicación	Olsen JEAN JULIEN
	Condición Femenina y Derechos de las Mujeres	Marie Laurence JOCELYN LASSEGUE
	Economía y Finanzas	Daniel DORSAINVIL
	Educación Nacional y Formación Profesional	Joël Desrosiers JEAN-PIERRE
	Haitianos viviendo en el Extranjero	Charles MANIGAT
	Interior y Colectividades Territoriales	Paul Antoine BIEN-AIMÉ
	Justicia y Seguridad Pública	Jean Joseph EXUMÉ
	Juventud, Deportes y Acción Cívica	Evans LESCOUFLAIR
	Medio Ambiente	Jean-Marie Claude GERMAIN
	Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones	Jacques GABRIEL
	Planificación y Cooperación Externa	Jean-Max BELLERIVE
	Relaciones con el Parlamento	Joseph JASMIN
	Salud Pública y Población	Alex LARSEN
	Turismo	Patrick DELATOUR
Secretario de Estado	Agricultura: producción animal	Michel CHANCY
	Agricultura: producción vegetal	Jean-Claude DÉLICÉ
	Alfabetización	Carol JOSEPH
	Trabajos públicos	Frantz Y. JOSEPH

B. El Poder Legislativo

A continuación se presenta dos diagramas. Uno contiene la distribución de escaños en el Senado y otro contiene la distribución de escaños en la Cámara de

Diputados. Se elaboraron con los resultados de las últimas elecciones parlamentarias, que tuvieron lugar en el 2006. Ver la Tabla 4 para el nombre completo de los partidos políticos representados.

Ilustración 6
Distribución de escaños en el senado

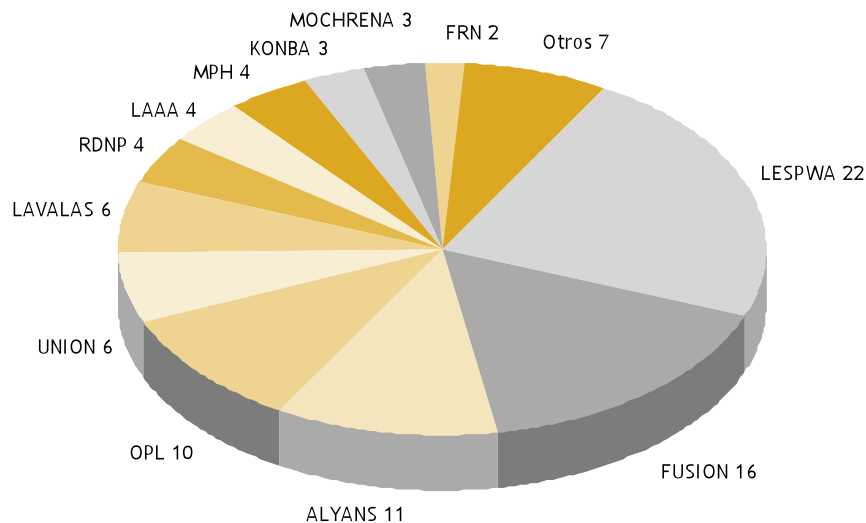


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Unión Interparlamentaria - <http://www.ipu.org/>

El número legal de escaños en el Senado es 30, pero actualmente sólo están 28 (26 hombres y 2 mujeres). El Senador Kelly Bastien preside esta Cámara. En abril de 2009 se procederá a la elección de un ter-

cio de los senadores, cuyo mandato se acabará en mayo. Los dos escaños vacantes serán electos con el mismo escrutinio.

Ilustración 7
Distribución de escaños en la cámara de diputados



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Unión Interparlamentaria - <http://www.ipu.org/>

En la Cámara de Diputados el número legal de escaños es 99, pero actualmente hay sólo 98 Diputados (94 hombres y 4 mujeres). El Presidente de la Cámara es Pierre Eric Jean-Jacques. Las próximas elecciones tendrán normalmente lugar en el 2010.

La competencia electoral se mide a través del Número Efectivo de Partidos Políticos (NEPP, o ENP en inglés), conocido como el Índice de Laakso-Taagepera

(1979)⁹. Este indicador puede tomar un valor mínimo de uno (1,00), lo cual implica una ausencia absoluta de competencia electoral, y crece conforme la votación se va distribuyendo proporcionalmente entre todos los partidos contendientes.

Jean-Paul Vargas¹⁰ estableció una matriz (Ver Tabla 3) que permite clasificar los diferentes sistemas de partidos según el Número Efectivo de Partidos Políticos.

9. Laakso, Markku y Rein Taagepera, "Effective Number of Parties: A Measure with Applications to West Europe", *Comparative Political Studies*, 1979.

10. En *Pulso Parlamentario 2008: Análisis de la Agenda Política Municipal en Centroamérica y República Dominicana*, Fundación DEMUCA y AECID, San José, Costa Rica, DEMUCA, 2009.

Tabla 3
Clasificación de los sistemas de partidos según el NEPP

Sistema de partidos	NEPP
Partido predominante	NEPP < 1,79
Bipartidismo	1,8 > NEPP < 2,49
Multipartidismo bipolar	2,50 > NEPP < 3,00
Multipartidismo moderado	3,01 > NEPP < 3,50
Multipartidismo fragmentado	3,51 > NEPP < 4,00
Multipartidismo altamente fragmentado	NEPP > 4,00

Fuente: Jean-Paul Vargas, Pulso Parlamentario 2008: Análisis de la Agenda Política Municipal en Centroamérica y República Dominicana, Fundación DEMUCA y AECID, San José, Costa Rica, DEMUCA, 2009.

Cuando se calcula dicho índice en el contexto legislativo haitiano¹¹, los resultados obtenidos son:

- Senado: **NEPP = 4,97**
- Cámara de Diputados: **NEPP = 9,01**

En ambos casos se puede deducir, a partir de la Tabla 3, que el panorama político parlamentario en Haití es altamente fragmentado. De hecho, los 28 escaños del Senado son distribuidos entre 7 partidos y los 98 escaños de la Cámara de Diputados son distribuidos entre 19 partidos políticos.

No obstante, se crearon dos grandes bloques parlamentarios en la Cámara de Diputados: el primero se compone de la FUSION, ALYANS y OPL; el otro, bautizado "Grupo de los 30", reúne LESPWA, LAVALAS y otros pequeños partidos. Diez otros diputados, que

representan partidos minoritarios, se aliaron para formar un tercer grupo parlamentario poco homogéneo.

3. PARTIDOS POLÍTICOS

Existen muchos partidos políticos en Haití. Por lo general son poco estructurados y corresponden ante todo a la identidad su líder. En julio de 2005, el Consejo Electoral Provisorio (CEP) estableció la lista de los 104 partidos políticos haitianos registrados y reconocidos y una lista de 20 partidos registrados pero que todavía no son reconocidos.

La tabla siguiente presenta los veinte partidos políticos que tiene una representación política actual (por lo menos un escaño en una de las dos cámaras). La lista completa se puede conseguir en la página Web del CEP¹².

11. La fórmula que permite obtener el índice es la siguiente: . Pi indica el porcentaje de escaños de cada partido político.

12. CEP: Consejo Electoral Provisorio, <http://www.cep-ht.org/>

Tabla 4
Partidos políticos representados en la asamblea nacional en enero de 2009

Nombre	Sigla	Representante	Fecha de reconocimiento	Escaños en el Senado	Escaños en la C. de Dip.	Color en el diagrama
Front de l'Espoir (coalición)	LESPWA	René PREVAL	1996	11	22	
Fanmi Lavalas	FL	Rudy HERIVEAUX (Jean-Bertrand ARISTIDE)	1997	3	6	
Front pour la Reconstruction Nationale	FRN	Guy PHILIPPE	2005	-	2	
Fusion des sociaux démocrates haïtiens	FUSION	Victor BENOIT	1990	5	16	
Konbit pou Bati Ayiti	KONBA	Evans LESCOUFALIR	2005	-	3	
Konvansyon Inite Demokratik	ALYANS	Evans PAUL	2005	1	11	
Latibonit An Aksyon	LA.A.A	Youri LATORTUE	2005	2	4	
Mobilisation pour le Progrès Haïtien	MPH	Georges Samir MOURRA	2005	-	4	
Mouvement Chrétien pour une Nouvelle Haïti	MOCHRENAH	Luc MESADIEU	1999	-	3	
Mouvement Démocratique et Renforcement Haïtien	MODEREH	Pierre Sonçon PRINCE	2005	-	1	
Mouvement pour la Reconstruction Nationale	MRN	Sidoine JOSEPH	1995	-	1	
Organisation Politique Lavalas, ahora " Organisation du Peuple en Lutte", desde el 9 Juin 1999	OPL	Edgard LEBLANC Fils	1995	4	10	
Parti Libéral Haïtien	PLH	Gehy MICHEL	2005	-	1	
Parti Mouvement Indépendant pour la Réconciliation Nationale	MIRN	Luc FLERIMOND	2005	-	1	
Parti Plate Forme Justice pour la Paix et le Développement	JPDN	Joseph Rigaud DUPLAN	1992	-	1	
Pou Nou Tout	PONT	Richard PIERRE	2005	2	-	
Rassemblement des Démocrates Nationaux Progressistes	RDNP	Roc Leslie MANIGAT	1987	-	4	
Tèt Ansanm pour le Sauvetage d'Haïti	TET ANSANM	Gérard BLOT	1999	-	1	
Union Nationale Chrétienne pour la Reconstruction d'Haïti	UNCRH	J. Marie Claude GERMAIN	2005	2	6	
Union des Nationalistes Progressistes Haïtiens	UNITE	Edouard FRANCISQUE	1987	-	1	

Fuente: Consejo Electoral Provisorio, « Liste des Partis Politiques Enregistrés et Reconnus », Julio de 2005, Ministerio de la Justicia y de la Seguridad Pública.

LESPWA (“Frente de la Esperanza”) no es un partido político sino una coalición de partidos. Tiene una mayoría relativa en ambas cámaras, por eso figura en la tabla precedente. El Presidente René Prével dirige esta agrupación política que se compone, entre otros, de antiguos miembros del último gobierno de Jean-Bertrand Aristide.

4. PRESUPUESTO DEL ESTADO HAITIANO

El Presupuesto Nacional es una herramienta estratégica para estimular el desarrollo económico, reducir la pobreza, reactivar el consumo y mejorar las condiciones de vida de la población. Es la visión del Estado en términos de desarrollo nacional y un reflejo de buena gobernanza.

A. Ley de Finanzas del año 2008-2009

Para ser eficaz, el Parlamento tiene que debatir y votar el Presupuesto lo más pronto posible. En Haití, el año fiscal es de septiembre a agosto. Según la ley relativa a la preparación del Presupuesto nacional, la fecha tope para que el Gobierno presente la Ley de finanzas ante el Parlamento es el 30 de junio.

No obstante, en febrero de 2009 la Ley de finanzas del año 2008-2009 todavía no ha sido votada. A finales de enero la Cámara de Diputados rechazó el Presupuesto presentado por el Gobierno veintidós días antes. Los Senadores también resaltaron el hecho de que “los objetivos en el Presupuesto no traducen los ejes prioritarios definidos por el Gobierno”¹³. Deploraron particularmente la ausencia de elementos destinados a favorecer la descentralización.

La Ley de finanzas del año 2007-2008 ha sido prorrogada hasta que se vote el nuevo Presupuesto Nacional.

B. Ley de Finanzas del año 2007-2008

La tabla y el diagrama siguiente presentan las diferentes fuentes de recursos del Presupuesto Nacional para el año 2007-2008.

Como se puede observar, los recursos del Estado haitiano provienen mayoritariamente de la comunidad internacional (61%), ya sea bajo la forma de donaciones o préstamos.

Tabla 5
Tabla de las categorías de recursos del presupuesto haitiano (2007-2008)

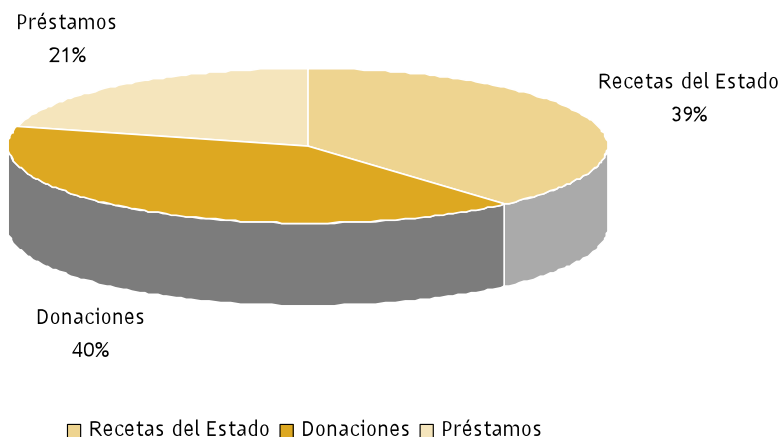
Ley de finanzas 2007-2008			
Categorías de recursos (en mil millones de <i>gourdes haitianas</i> (HTG) y de dólares (USD))			
Categorías de recursos	Monto HTG	Monto USD ¹⁴	%
Recetas del Estado	29,90	0,76	39%
Donaciones	31,34	0,79	40%
Préstamos	16,46	0,42	21%
Total	77,70	1,97	100%

13. Periódico nacional Le Matin, “Ley de finanzas 2008-2009 / Diputados y Senadores insatisfechos, ¿y después...?”, <http://www.lematinhaiti.com/Article.asp?ID=16929>

14. Tasa de cambio: 1 USD = 39.5 HTG

Ilustración 8

Diagrama de las categorías de recursos del presupuesto haitiano (2007-2008)

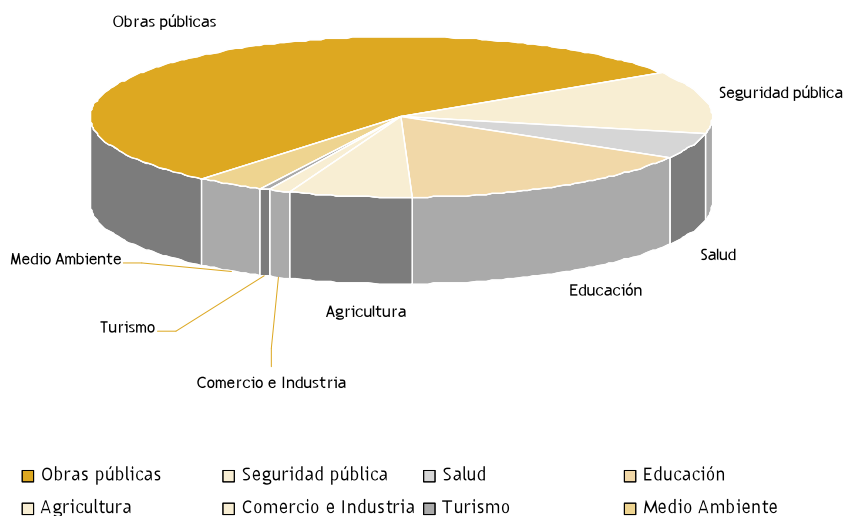


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por los periódicos haitianos *Le Matin* y *Le Nouvelliste*, <http://www.lenouvelliste.com/article.php?PubID=&ArticleID=49649#Suite>; <http://news-groups.derkeiler.com/Archive/Soc/soc.culture.haiti/2007-10/msg00026.html>

A continuación, se presenta la repartición de los recursos del Presupuesto 2007-2008 entre los principales ámbitos de intervención del Estado.

Ilustración 9

Diagrama de la repartición de los recursos del presupuesto haitiano (2007-2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por los periódicos haitianos *Le Matin* y *Le Nouvelliste*, <http://www.lenouvelliste.com/article.php?PubID=&ArticleID=49649#Suite>; <http://news-groups.derkeiler.com/Archive/Soc/soc.culture.haiti/2007-10/msg00026.html>

El Ministerio de las Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones absorba casi la mayor parte del Presupuesto Nacional, mientras que otros ámbitos de intervención fundamentales (Salud, Agricultura, Medio Ambiente o Educación) benefician de recursos muy reducidos para responder al desafío del país.

El 26 de noviembre de 2008 un Senador del partido LESPWA reveló que las autoridades financieras registraron un superávit de 10 mil millones de gourdes, o sea 250 millones de dólares para el año fiscal 2007-2008.

Obviamente, cabe la pregunta: en un país con tantas dificultades socio-económicas, con un balance comercial deficitario, cuyo presupuesto depende mayoritariamente de aportes de la Comunidad Internacional, ¿cómo puede ser que Haití tenga un superávit presupuestario?

Este excedente se explica principalmente por la capacidad muy limitada del Estado para ejecutar su Presupuesto. La falta de medios técnicos y de recursos humanos capacitados – principalmente mandos medios – impide la puesta en marcha de proyectos de envergadura, y por ende la ejecución del Presupuesto Nacional.

5. VIDA POLÍTICA

En esta parte, se trata de establecer un panorama de la vida política haitiana, a través de cinco indicadores de gobernanza claves.

A. Estabilidad política

La estabilidad política es uno de los indicadores de gobernanza medidos por el World Bank Policy Research Working Paper Series. Mide las probabilidades de una amenaza creíble, o de un posible cambio del gobierno en el poder. Una amenaza creíble incluye golpes de Estado, violencia doméstica, terrorismo, etc. Este índice traduce la idea de que la calidad del gobierno de una nación puede ser comprometida por una amenaza en su contra. Algunas amenazas no sólo dificultan la capacidad de gobernar, sino que también quitan los intentos de cambios gubernamentales pacíficos.

El índice de estabilidad política se mide en una escala desde -2,5 hasta 2,5. El resultado más alto indica una mejor gobernanza y el resultado más bajo una reducida gobernanza en el país observado.

Se presenta los datos de Haití en comparación con el índice de gobernanza de los principales países del Caribe y Costa Rica para tener una visión global de la posición de Haití en esta zona geográfica.

Tabla 6
Índice de estabilidad política en Haití del 2000 al 2004

Posición en 2004	País	2004	2002	2000
1	Costa Rica	0,98	1,10	1,24
2	Cuba	0,18	0,30	-0,10
3	Trinidad y Tobago	0,04	0,01	0,42
4	República Dominicana	-0,01	0,24	0,18
5	Jamaica	-0,28	-0,17	0,28
6	Haití	-1,87	-1,29	-0,77

Fuente: World Bank Policy Research Working Paper Series

B. Efectividad gubernamental

El índice de efectividad gubernamental es la medida de la competencia burocrática y de la calidad del servicio público ofrecido. Este índice está enfocado en el reconocimiento de los aportes requeridos por quienes están en el poder y en la implementación de políticas

públicas efectivas. Evalúa el compromiso real del gobierno con sus políticas.

El índice de efectividad gubernamental se mide en una escala de -2,5 a 2,5. El resultado más alto indica una mejor gobernanza y el resultado más bajo una pobre gobernanza en el país observado.

Tabla 7
Índice de efectividad gubernamental en Haití del 2000 al 2004

Posición en 2004	País	2004	2002	2000
1	Costa Rica	0,49	0,45	0,76
2	Trinidad y Tobago	0,47	0,50	0,64
3	Jamaica	-0,13	-0,04	-0,19
4	República Dominicana	-0,46	-0,42	-0,11
5	Cuba	-0,47	-0,27	-0,18
6	Haití	-1,90	-1,56	-0,47

Fuente: World Bank Policy Research Working Paper Series

C. Participación y rendición de cuentas

Este índice mide el nivel de los derechos políticos, civiles y humanos en cada país. Permite saber si los ciudadanos tienen la capacidad de participar en los

procesos políticos, sociales y económicos de su país. Este índice se mide en una escala de -2,5 a 2,5. El resultado más alto indica una mejor gobernanza y el resultado más bajo una pobre gobernanza en el país observado.

Tabla 8
Índice de participación y rendición de cuentas en Haití del 2000 al 2004

Posición en 2004	País	2004	2002	2000
1	Costa Rica	1,11	1,16	1,31
2	Jamaica	0,54	0,51	0,71
3	Trinidad y Tobago	0,49	0,56	0,61
4	República Dominicana	0,27	0,19	0,43
5	Haití	-1,50	-1,11	-0,79
6	Cuba	-1,88	-1,77	-1,72

Fuente: World Bank Policy Research Working Paper Series

D. Libertad política

La clasificación de Freedom House, “organización norteamericana para la libertad y la democracia en el mundo”, cuantifica las libertades políticas y civiles con un índice. Según la organización, dicho índice mide la libertad – es decir la oportunidad de actuar con espontaneidad en diversos ámbitos fuera del control del gobierno – según dos categorías: los derechos políticos y las libertades civiles.

Los derechos políticos se refieren a la capacidad de los ciudadanos a participar libremente a los procesos políticos, incluyendo el derecho de voto libre para dis-

tintas alternativas en elecciones legítimas, el hecho de competir para empleos públicos y de entrar en partidos políticos y organizaciones.

Las libertades civiles se refieren a la libertad de expresión, a los derechos de libre creencia y de asociativismo, al Estado de derecho y a la autonomía personal sin interferencia del Estado.

El número 1 representaría el país más libre, y el número 7 el menos libre. El índice de libertad refleja una estimación global basada en los resultados de las encuestas realizadas por Freedom House¹⁵.

15. Para conocer la metodología completa para la medición de este índice, referirse a la página Web de la organización: http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana_page=341&year=2008.

Tabla 9
Índice de libertad política y civil en Haití del 2002 al 2008

Año	Derechos políticos	Libertades civiles	Estatus
2008	4	5	En parte libre
2007	4	5	En parte libre
2006	7	6	No libre
2005	7	6	No libre
2004	6	6	No libre
2003	6	6	No libre
2002	6	6	No libre

Fuentes: Freedom House, *Freedom in the world 2002 to 2008*, www.freedomhouse.org

Comentario de Freedom House para 2008:

“La tendencia global de la libertad en Haití está en alza, debido a un mejoramiento de la estabilidad política y a una mejor seguridad en las zonas urbanas. En 2007, el gobierno del Presidente René Préval hizo esfuerzos para mejorar la seguridad, luchando en contra de la corrupción de la policía y estabilizando la economía, pero sus relaciones con el Parlamento siguen tensas.”

E. Derechos humanos

Según el informe 2009 de la ONG Human Rights Watch sobre los eventos de 2008¹⁶, Haití mejoró su estabilidad política desde las últimas elecciones de 2006 (presidencial y locales), pero todavía sufre de un alto índice de criminalidad¹⁷ y de problemas de derechos humanos crónicos, incluyendo las condiciones

carcelarias “inhumanas” y las amenazas para los defensores de los derechos humanos. La Organización define cuatro variables de análisis de la situación de los Derechos Humanos en Haití.

- **Violencia y debilidad de las instituciones estatales:** a pesar de progresos a nivel de seguridad, el número de crímenes violentos sigue alto en 2008. La práctica de raptos en cambio de rescates todavía es corriente, aunque no es tan frecuente como en los años 2000-2004. La incompetencia y la corrupción de la Policía Nacional Haitiana impide un verdadero trabajo de prevención e investigación del crimen. Por otro lado, Haití sigue padeciendo de la ineficacia del sistema judicial, asolado por la politización, la corrupción, la falta de personal, de formación y de recursos. En 2008 Haití se ubicaba en la 177 posición sobre 180 en el Índice de la Percepción de

16. <http://www.hrw.org/en/node/79214>

17. No obstante, es necesario matizar esta información ya que el número de homicidio por 100,000 habitantes para el año 2005 en Haití forma parte de los más bajos del Caribe: Haití (11,5); República Dominicana (26,7); Trinidad y Tobago (35,7); Jamaica (62), según AlterPress, “Murder in the Caribbean - how does Haiti compare?”, 03/02/2006, <http://www.alterpresse.org/spip.php?article4074>

la Corrupción y de “Transparency International”.

- **Condiciones de retención:** las cárceles están sobrepobladas y con condiciones sanitarias pésimas: falta de espacio, de comodidades básicas y de comida. Las detenciones largas y arbitrarias de sospechosos no juzgados son muy comunes. Las enfermedades como tuberculosis o malaria y la malnutrición son frecuentes en los centros de detención haitianos. La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, durante una visita en Haití en el 2007, declaró: “La Penitenciaría nacional¹⁸, construida por un máximo de 800 personas, aloja actualmente más de 2500 detenidos. Entre ellos, 2418 todavía están esperando su juicio”.
- **Trabajo infantil y acceso a la educación:** sólo la mitad de los niños en edad escolar asisten a las clases, y menos del 2% de los alumnos del secundario logran cumplir el ciclo, según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). A pesar de que la escuela pública es gratuita, no hay cupos para recibir a los niños. Además, el costo de los uniformes, libros y otro material escolar es a veces demasiado alto para que los padres lo puedan pagar.

En cuanto al trabajo infantil, las Naciones Unidas estiman que por lo menos 170.000 niños son

trabajadores domésticos en Haití. A estos niños se les conoce como los restavèk (del francés “rester avec”, o sea “quedar con”). Los padres, generalmente muy pobres y rurales, mandan a sus hijos para vivir en otras familias, esperando que tengan mejores condiciones de vida (casa, comida, ropa, acceso a la escuela...). En cambio, el niño tiene que ayudar la familia para las tareas domésticas. Pero por lo general, estos niños no reciben sueldo ni educación, e incluso algunas veces son víctimas de maltrates físicos y abusos sexuales.

- **Actores internacionales:** la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH*) es bastante controvertida. No se sabe con claridad cuál es el objetivo de su presencia en Haití, y tampoco la duración de su mandato (reiterado cada año desde 2004). Esta fuerza militar se compone actualmente de más de 9.000 efectivos uniformados bajo el mando brasileño. Se ha reportado abusos serios sobre la población local. En febrero de 2008, el United Nations Office of Internal Oversight Services¹⁹ entregó el informe de su investigación, en el cual se revela casos de violaciones y abusos sexuales “frecuentes” sobre niños por miembros de las tropas de la MINUSTAH. Otros problemas son los casos frecuentes de violencia contra miembros de la policía nacional haitiana.

18. La Penitenciaría nacional es la cárcel civil más grande de Puerto Príncipe.

19. Órgano independiente de las Naciones Unidas creado en 1994. Su objetivo principal es controlar y mejorar el funcionamiento interno de la ONU y de su administración.

Capítulo III

POTENCIALIDADES Y RETOS ACTUALES

1. RECURSOS

Haití tiene muchos recursos, principalmente naturales y culturales, pero en general son inadecuadamente explotados.

A. Riquezas naturales

Haití es un país con una gran diversidad natural, donde se puede encontrar a la vez montañas para cultivar café y llanuras para cosechar arroz. Las tierras son fértiles y el clima tropical con la presencia de agua (ríos, lagos) son propicios para el desarrollo de una agricultura diversificada. Una planificación adecuada podría hacer de Haití un país prácticamente autosuficiente a nivel agrícola.

La diversidad de los productos agrícolas representa también un potencial interesante para la exportación: fruta tropical (mango, banano, papaya), vegetales, café y cacao... Estos productos son comunes en toda la región. Además Haití tiene un potencial para seducir a los mercados con productos orgánicos en plena expansión. De hecho, la mayoría de la agricultura no es intensiva sino familiar, y los campesinos todavía usan los conocimientos tradicionales, sin pesticidas u otros.

El país también tiene un potencial turístico inexplorado. Hasta la mitad de los años 80 Haití era una de las principales destinos turísticas del Caribe. En este sector posee serias ventajas competitivas en relación con sus vecinos del Caribe. Además, los principales mercados turísticos de la región, que practican un turismo de masa, ya están saturados.

B. Riquezas culturales

Haití también posee un patrimonio cultural muy fuerte. Musicalmente cabe resaltar el famoso ritmo afro caribeño “Kompa”, destinado ante todo a bailar, o las músicas más tradicionales como la Twoubadou o la Rasin (literalmente “raíces”), este último apropiándose de los ritmos de la religión vudú*.

Pero Haití también es un país conocido por sus artistas y artesanos. El arte naïf se desarrolló mucho y las pinturas coloreadas se exponen y se comercializan en el mundo entero. Una nueva forma de arte, hecha a partir de hierro reciclado, se desarrolló a finales del

siglo XX en Croix-des-Bouquets, lo que se conoce en el movimiento artístico haitiano como la Escuela de Croix-des-Bouquets. Lo original y la finura del trabajo contribuyeron a que este arte ya tenga un renombre internacional.

A nivel literario, es necesario destacar grandes nombres de la literatura francófona como Jacques Roumain, famoso por su novela visionaria Gobernador del Rocío, Jacques Stephen Alexis, o el contemporáneo René Depestre, quien participó en el gran movimiento de la negritud junto a Césaire y Senghor. Finalmente cabe recordar que el patrimonio histórico es muy fuerte en Haití, por ser la primera República negra del mundo y el símbolo de la libertad de los pueblos. A pesar de la degradación de muchos edificios, todavía se encuentran las huellas de este glorioso pasado, como la ciudadela de Cap-Haïtien o el palacio de Sans-Soucis en el Norte del país.

2. DESAFÍOS

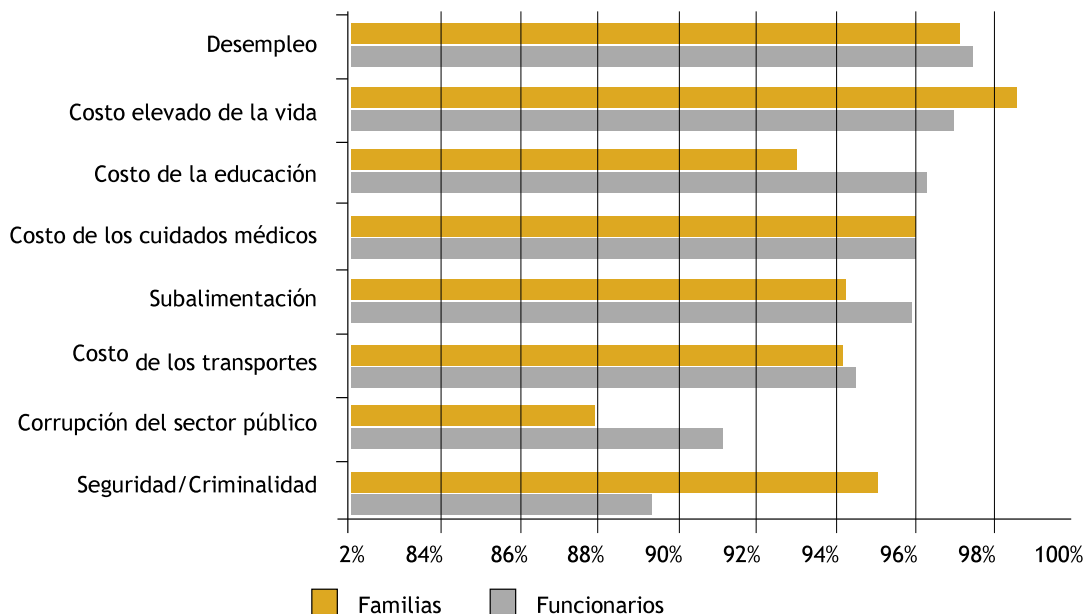
Haití se enfrenta a numerosos retos, que obstaculizan su desarrollo a corto y mediano plazo. La Ilustración 10, elaborada por el Banco Mundial en 2007, presenta los resultados de una encuesta destinada a conocer la opinión de dos categorías de la población haitiana – las familias y los funcionarios – sobre su percepción de los principales problemas que afectan actualmente Haití.

Como se infiere del diagrama, más del 96% de las familias haitianas opinan que el desempleo, el costo elevado de la vida y de los cuidados médicos forman parte de los problemas más importantes de Haití.

La opinión de los empleados públicos haitianos no diverge mucho, excepto en los temas de la corrupción del sector público, de la subalimentación y del costo de la educación, retos para los cuales acuerdan más importancia que las familias. En cambio, la cuestión de la seguridad y criminalidad afecta aparentemente más a las familias que a los funcionarios. A continuación, se presenta con más detalles los diferentes tipos de desafíos que enfrenta actualmente Haití.

Ilustración 10

Diagrama de los principales problemas en Haití según las familias y los funcionarios



Fuentes: *Gobernanza y Corrupción en Haití, Informe final del Banco Mundial, Enero de 2007*, <http://siteresources.worldbank.org/INTHAITI/Resources/RAPPORT.pdf>

A. Desafíos estructurales de tipo socio-económico

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Haití es el más bajo del continente americano. Según la clasificación del PNUD para 2008, Haití ocupa la posición 148 entre los 179 países estudiados, con un IDH de 0,521 (en una escala de 0 a 1).

La economía del país es muy precaria, con dos terceras partes de la población que depende del sector agrícola. El Producto Interno Bruto (PIB) per capita en 2008 fue de \$1.400 (posición 201 sobre 229 países).

Haití es un país con un nivel de competitividad muy reducido. Si bien la mano de obra es abundante y barata, no es calificada y tampoco responde a los estándares y a las necesidades internacionales. Las inversiones extranjeras son casi nulas, lo que no ayuda a dinamizar la economía local.

Según el Instituto Haitiano de Estadísticas e Informático (IHSI), el desempleo afecta al 51,1% de la población. Las cifras divergen según las fuentes: la mayoría de los observadores internacionales concuerdan en que por lo menos las dos terceras partes (2/3) de la población activa no tienen un empleo formal. La

20. Central Intelligence Agency (CIA), The World Factbook, Rank Order - GDP - per capita (2008), <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html>

falta de trabajo, como lo enseña el diagrama anterior, forma parte de las principales preocupaciones de la ciudadanía. A la ausencia de salario se le añade un altísimo costo de la vida, contribuyendo al empobrecimiento general de las familias.

B. Desafíos medioambientales

La presión demográfica, la mala gestión medioambiental y la excesiva deforestación, practicada desde antaño sin que existan proyectos de reforestación, tienen consecuencias negativas para el medio ambiente y los habitantes que viven de él. Hoy en día, sólo queda el 2% de la cobertura forestal del país (según el Banco Mundial).

Desde hace unos años, se observan cambios más bruscos en la naturaleza: sequías recurrentes, empobrecimiento de tierras que antes eran fértiles, desaparición de ríos, hundimiento de terrenos etc. La nueva aridez de los suelos obliga muy a menudo a los campesinos a emigrar a los barrios marginales de las metrópolis.

C. Desafíos políticos e institucionales

El Estado haitiano es un Estado por construir. Sus instituciones, si bien están parcialmente presentes, hasta ahora no funcionan como deberían. La fuerte centralización del poder, la falta de arraigo democrático y el problema recurrente de la corrupción impiden que el Estado se construya de manera sostenible.

Para muchos se trata de un “Estado fallido”, que no es capaz de ofrecer a sus ciudadanos los servicios públicos básicos para que tengan unas condiciones de vida decentes. Aunque algunas personas tengan la posibilidad de pagar dichos servicios, el suministro de agua, electricidad o líneas telefónicas no está asegurado ni en los barrios más acomodados de Puerto Príncipe. Del mismo modo, la cuestión de la recolección de los desechos y del saneamiento de las calles sigue siendo un gran problema. La falta de infraestructuras y la debilidad de los servicios públicos afectan también directamente los campos de la educación y de la salud, cuya calidad es mediocre.

D. “Mala imagen internacional”

Haití vive actualmente una crisis sistémica. No obstante, el país también sufre de muy mala prensa a nivel mundial, que no se basa necesariamente en una visión objetiva de la realidad. El Estado está ausente en la escena internacional, dejando a los medios de comunicación extranjeros transmitir una imagen de caos permanente. Si nos fijamos en las noticias publicadas en los periódicos, tenemos la impresión de que Haití vive en estado de “guerra civil constante”, lo que no es cierto. La prensa extranjera sólo presenta escenas de violencia política y social, sólo enseña las consecuencias de las catástrofes naturales o recuerda el alto nivel de pobreza y de analfabetismo del país. Uno no puede saber, antes de ir a Haití, que también allá la gente vive y es feliz de vivir, a pesar de las dificultades que padece.

Capítulo IV

EL PROYECTO CONSTITUCIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN

EL PROYECTO CONSTITUCIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN

Después de casi treinta años de dictadura²¹ y de centralización del Estado, se promulga en 1987 una nueva constitución que pretende instaurar un Estado de derecho, democrático y descentralizado. El proceso de descentralización tiene que realizarse a través de la transferencia de recursos y competencias del Estado central hacia las Colectividades Territoriales, creadas por dicha Constitución. Vista como un pilar del desarrollo del país, la descentralización forma parte de todos los debates de fondo sobre la construcción del Estado haitiano, desde hace más de veinte años. No obstante, el proceso todavía no ha sido puesto en marcha y las Colectividades Territoriales funcionan parcialmente.

La presente parte permite establecer un diagnóstico de la situación actual de la descentralización y de las Colectividades Territoriales en Haití, describiendo, analizando y comparando los prescritos normativos y el funcionamiento efectivo de las Colectividades Territoriales. El estudio se enfocará particularmente en los Municipios, la Colectividad Territorial actualmente más funcional y de especial interés para la Fundación DEMUCA.

1. CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO TRADICIONAL

¿Por qué descentralizar? Después de una larga historia de centralización y concentración del poder en Haití, los constituyentes de 1987 consideraron el proceso de descentralización como una condición sine qua non a la construcción de un Estado moderno. Para entender este proyecto, es necesario hacer primero el diagnóstico del Estado tradicional haitiano y de sus principales factores de bloqueo del sistema político-administrativo.

A. La centralización de los poderes

En el periodo colonial, Haití era “una yuxtaposición de 5000 plantaciones autónomas una con respecto a otra.”²² La Revolución haitiana terminó con esta organización territorial fragmentada y dividida entre las habitaciones²³ de los colonos. Durante el siglo XIX, el Estado se debatió entre dos tendencias: las voluntades autonomistas de los caciques locales y las voluntades centralistas de los jefes de Estado, que intentaban permanentemente centralizar el poder en Puerto Príncipe.

No obstante, sólo fue con la ocupación estadounidense (1915-1934) que el fenómeno centralista se concretizó, con la creación de un ejército moderno y la disminución del poder de las provincias. Durante la dictadura duvalierista (1957-1986), la tradición de centralización del poder conoció su auge: las elecciones legislativas, por ejemplo, sólo eran organizadas para crear una Cámara sometida al Ejecutivo que apoyaba y confirmaba las decisiones políticas del Presidente.

El nepotismo y clientelismo que caracterizaron el régimen duvalierista se manejaron desde un centro muy fuerte: Puerto Príncipe, la capital.

B. La concentración de los servicios públicos

La concentración de los servicios públicos, recursos e infraestructuras en el espacio geográfico donde se toman las decisiones a menudo va de la mano con la centralización de los poderes. En Haití, es otra de las características del Estado tradicional que todavía sigue afectando la vida del país, hasta que se habla de manera muy común de la “República de Puerto Príncipe”.

En 1996, el censo de los agentes de la Función Pública reveló que el 46% de los funcionarios se concen-

21. Se trata de la dictadura de la familia Duvalier (1957-1986). Para más informaciones, referirse al Informe 1, Haití, una mirada global, Marie Doucey, Febrero de 2009.

22. ANGLADE Georges, Espace et liberté en Haïti, Montréal, ERCE-CRC, 1982.

23. Para más detalles sobre la noción de habitación en Haití, referirse al Capítulo II/Parte 1 del presente informe.

traban en Puerto Príncipe y su zona metropolitana, mientras que en este periodo dicha región sólo contaba el 19% de la población haitiana total.

La disparidad en el acceso a los servicios públicos es aún más grande entre zonas urbanas y zonas rurales. El 86% de los funcionarios trabajaban en las ciudades. El 14% de restante tenía que ofrecer servicios públicos al 65% de los ciudadanos que vivían en zona rural.

Estas cifras revelan una situación de sub-administración generalizada, ya que el Estado haitiano estaba ausente de la mayor parte del territorio. En la historia haitiana, el ejército, por el papel de represión de los ciudadanos que le asignaba el régimen, fue la única institución estatal a tener presencia en el conjunto del país.

C. Una sociedad de exclusión

La sociedad haitiana se construyó sobre la exclusión de la gran mayoría de su población. Los habitantes de las zonas rurales y, desde hace poco, de los barrios marginales de Puerto Príncipe, siempre quedaron al margen de la vida socio-política del país. Eso se explica por un complejo conjunto de factores sociales y económicos, culturales e incluso lingüísticos (el francés era el único idioma oficial durante mucho tiempo, a pesar de que sólo una franja muy reducida de la población lo practicaba).

2. EL ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZADO

La descentralización fue un eje mayor en el proyecto de refundación del Estado haitiano. En su Preámbulo,

la Constitución de 1987 incita a “instaurar un régimen gubernamental basado en las libertades fundamentales y el respeto de los derechos humanos, la paz social, la equidad económica, la concertación y la participación de toda la población a las grandes decisiones que comprometen la vida nacional, mediante una descentralización efectiva.”

La Constitución de 1987 fue escrita y masivamente votada²⁴ en esta óptica: cambiar el Estado y su relación a los ciudadanos y responder a la necesidad de “reequilibrar” el territorio nacional. La descentralización fue concebida como la base de la nueva arquitectura del Estado haitiano, un Estado a la vez unitario y descentralizado.

Según Tony Cantave (2004)²⁵, la descentralización no es una fórmula técnico-administrativa que busca una mejor eficacia en la gestión de los servicios públicos, sino una herramienta político-administrativa de organización de la sociedad, que tiene que:

- 1) Afirmar una presencia significativa del Estado por una administración de servicios de proximidad;
- 2) Establecer la democracia participativa, social, económica y cultural;
- 3) Compartir las responsabilidades y cargas del Estado entre los cinco (5) pilares institucionales que son el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, las Instituciones Independientes y las Colectividades Territoriales;
- 4) Asegurar el desarrollo económico local, regional y nacional.

Según la arquitectura prevista por la Constitución de 1987, la descentralización debe realizarse mediante el establecimiento de tres (3) niveles de Colectividades Territoriales: la Sección Comunal, el Municipio y el Departamento.

24. Referéndum del 29 de Marzo de 1987 por el cual se aprobó la Constitución actual con el 90% de los sufragios.

25. CANTAVE Tony, Prefacio del libro de Fritz DESHOMMES Décentralisation et Collectivités Territoriales en Haïti, un état des lieux, Editions Cahiers Universitaire, Cahier No 1, 2004.

Capítulo V

ORGANIZACIÓN DE LAS COLECTIVIDADES TERRITORIALES

1. ENTIDAD LOCAL TRADICIONAL: LA HABITACIÓN

Al crear los tres (3) niveles de Colectividad Territorial actuales, se realizó en Haití en los años 1990 importantes debates, preguntando por una división territorial pertinente y sobre todo que corresponda lo más posible a la realidad social e histórica de las comunidades locales. Los diferentes actores involucrados con este tema buscaban un marco de reagrupación, de movilización y de participación de la población.

En ese debate, se hizo relevante considerar la habitación (abityasyon en créole), una entidad local tradicional. No es reconocida como una división administrativa oficial, sin embargo tiene un impacto en la división de las circunscripciones administrativas, y por ende en el proceso de formación de los órganos de las Colectividades Territoriales actuales. Además, es imperante conocer esta realidad cuando se quiere implementar proyectos de desarrollo local en Haití.

La habitación designaba, en el periodo colonial, las plantaciones y explotaciones agrícolas que funcionaban de manera autónoma: cada una era dirigida hacia su propio circuito de exportación a la metrópoli. La mayoría de los topónimos de las habitaciones son los nombres de los antiguos dueños de la plantación en el momento de la independencia.

Hoy día, el término habitación define un territorio rural, una zona provincial o incluso una localidad donde los habitantes comparten una identidad local, un sentimiento comunitario y/o un linaje común. Muy a menudo, la habitación se identifica a una persona respetable o un notable local. Pueden ser entonces lazos de tierra, de sangre o también de religión, ya que la identidad del lugar a veces es relacionada a la práctica del vudú o a la celebración de cultos familiares. No obstante, en este caso se habla más de lakou²⁶.

La habitación es una entidad que existe de facto. No hay un catastro oficial pero los campesinos conocen con mucha precisión los límites y topónimos de cada habitación. Parece ser “la unidad de base del “país real”, el arquetipo de la comunidad local”²⁷ en el cual viven los rurales haitianos. No tiene existencia jurídica, pero tiene cierto peso institucional y reconocimiento legal, ya que diversas leyes vigentes la evoca. Por ejemplo, la “Ley sobre la organización de la Colectividad de Sección Comunal (marzo de 1996)” toma en cuenta la noción de habitación como una entidad constituyente de las Secciones Comunales. Del mismo modo, la “Proposición de ley estableciendo el marco de organización y de funcionamiento de las Colectividades Territoriales” del 14 de mayo de 2009²⁸ declara en su artículo 14 que el territorio de la Sección Comunal “agrupa en sus divisiones administrativas la ciudad principal de la Sección Comunal y las habitaciones”.

Según Véronique Dorner (2006), la habitación es la “unidad local más pertinente a nivel social”. En la óptica de un estudio sobre las Colectividades Territoriales en Haití, es necesario conocer las colectividades locales que tienen sentido para la población. Las habitaciones datan de más de 200 años; por lo tanto, tienen una importancia histórica y social indudable, que puede influir en la organización territorial actual.

2. CREACIÓN DE LAS COLECTIVIDADES TERRITORIALES

La Constitución, en su capítulo “De las Colectividades Territoriales y de la Descentralización”²⁹ define la arquitectura y el funcionamiento de las Colectividades Territoriales de la República de Haití. La parte que viene describe dicha organización tal y como lo prevé la Constitución.

26. Lakou: término créole proveniente del francés la cour, que significa “el patio”. Tiene globalmente el mismo significado que la habitación pero el lakou designa ante todo un espacio que tiene una coherencia religiosa, donde se celebran ritos vudú.

27. DORNER Véronique, antropóloga, “La Décentralisation en Haïti”, en Les dimensions sociales et économique du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara, Le Bulletin de l’APAD número 15, en línea desde el 20 de Diciembre de 2006, <http://apad.revues.org/document565.html>

28. El proyecto de ley está disponible en su totalidad en el sitio Web del Senado. <http://www.parlementhaitien.ht/Proposition%20loi%20cadre%20version%20du%2014%20mai%20%202009.pdf>

29. Título V/Capítulo 1/Artículos 61 a 87.5.

A. Rasgos generales de las colectividades territoriales

A nivel constitucional, están definidos cuatro (4) niveles administrativos distintos. No obstante, el estatus

de Colectividad Territorial sólo está consagrado a tres (3) entidades territoriales. La Tabla siguiente presenta las características principales de las divisiones administrativas del territorio haitiano, de la circunscripción más pequeña a la más grande.

Tabla 10
Nombre y número de las diferentes entidades territoriales en Haití

Nombre	Nombre en francés	Estatus	Número
Sección Comunal	<i>Section Communale</i>	Colectividad Territorial	570
Municipio	<i>Commune</i>	Colectividad Territorial	140
Distrito	<i>Arrondissement</i>	División administrativa	42
Departamento	<i>Département</i>	Colectividad Territorial	10
Total circunscripciones administrativas			762
Total Colectividades Territoriales			720

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se presenta un esquema sintético de la división actual del territorio haitiano, tomando en

cuanta la entidades de facto y las entidades jurídicas.

Ilustración 11
División territorial de Haití



- Departamento** : Colectividad Territorial consagrada en la Constitución de 1987
- Distrito** : División territorial consagrada en la Constitución de 1987
- Habitación** : División territorial tradicional sin existencia jurídica

Fuente: Elaboración propia

Las Colectividades Territoriales tienen un estatus especial, ya que benefician de un derecho de libre administración. Entre otras prerrogativas, tienen:

- una personería moral;
- la autonomía financiera y administrativa, implícitamente o explícitamente atribuida según la Colectividad a la que se refiere;
- la posibilidad de tener litigios con el Estado central.

No existe jerarquía entre el Estado central y las Colectividades Territoriales, aunque el Estado pueda efectuar controles legales o financieros. Esto significa que

las Colectividades Territoriales no necesitan una autorización previa del Estado central para ejercer sus competencias.

Del mismo modo, tampoco existe una relación de tutela de una Colectividad Territorial sobre otra. Las vocaciones y el papel de cada Colectividad Territorial son diferentes según el grado de división de la Colectividad. A partir de las disposiciones constitucionales relacionadas al estatus y la composición de los órganos de las Colectividades Territoriales, la Comisión Nacional a la Reforma Administrativa (CNRA) dedujo que se había atribuido, implícitamente:

- funciones principalmente políticas, estratégicas y de decisión al Departamento;
- responsabilidades sobre todos operacionales al Municipio;
- funciones de representación y de defensa de los intereses de la población a la Sección Comunal.

B. Composición

Para asegurar su funcionamiento, cada Colectividad Territorial se compone de dos órganos:

1. un órgano ejecutivo, el Consejo, compuesto de tres (3) miembros.
2. un órgano de control y de consultación con poder deliberativo, la Asamblea, equivalente de un “Parlamento local”³⁰ que asista al Consejo.

Esta doble estructura viene de la voluntad de los constituyentes de 1987 de establecer un Estado de derecho y de control mutuo: “en cada lugar de poder, de responsabilidad, está un contra-peso; es el “veye yo”³¹.

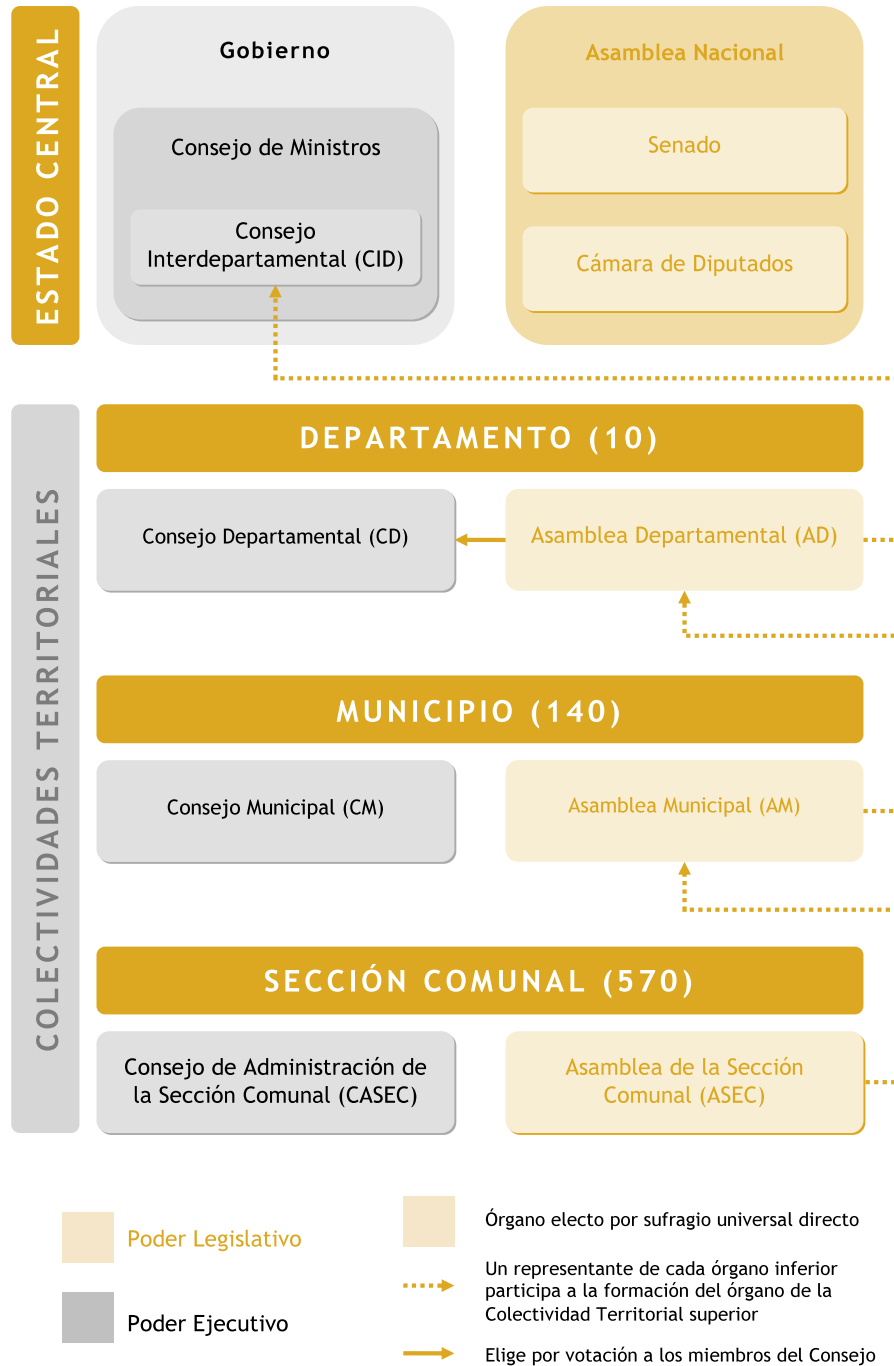
Además, la Constitución de 1987 creó un órgano de coordinación entre el Gobierno central y las Colectividades Territoriales: el Consejo Interdepartamental (CID).

La Ilustración 12 expone de forma sintética la formación y organización de los órganos de las Colectividades Territoriales en Haití. Las partes del informe que siguen permiten detallar esta estructura, bastante compleja ya que la formación de cada nivel de Colectividad Territorial depende del nivel de Colectividad Territorial inferior.

30. A la diferencia del Parlamento nacional, las Asambleas locales no tienen la capacidad de legislar.

31. “Veye yo” significa “supervísalos” en el sentido “tenga cuidado con ellos”. Esta expresión créole refleja la posición de las organizaciones populares y partidos políticos de oposición después de la dictadura duvalierista. Cita de ORIOL, GUERRIER & VINCENT, *L’utopie territoriale. La décentralisation alternative*. Port-au-Prince, PIREL, 1995.

Ilustración 12
Organización de las colectividades territoriales en Haití



Fuente: Elaboración propia a partir de la Constitución de 1987 de la República de Haití, <http://www.haiti.org/francais/tablemat.htm>

La sección comunal

Al origen, la Sección Comunal se llamada Sección Rural y resultaba de una subdivisión militar del territorio. Fue creada por la Constitución de 1946, y en 1962 François Duvalier, mediante un Código Rural, la dotó de una estructura administrativa más elaborada, el Consejo de Administración de la Sección Rural (CASER). Sin embargo, la Sección Rural no tenía el mismo objetivo que la Colectividad Territorial de la Sección Comunal: en el periodo duvalierista se trataba ante todo de ejercer un control autoritario sobre las zonas rurales.

La Sección Comunal (existen 570) es la Colectividad Territorial y entidad administrativa más pequeña del país. Su forma varía mucho: unas tienen una superficie de 10 km² y otras de 40km², y pueden reunir de 1000 hasta 40.000 habitantes.

Los dos (2) órganos rectores de la Sección Comunal son:

- El Consejo de Administración de la Sección Comunal (CASEC), que administra la Sección Comunal. Se compone de un cartel de tres (3) miembros, un (1) titular y dos (2) suplentes electos al sufragio universal directo para cuatro (4) años. Son reelegibles indefinidamente.
- La Asamblea de la Sección Comunal (ASEC), que asista al Consejo. La Constitución no precisa su composición ni el método de designación de sus miembros. Sin embargo, la Ley electoral de julio de 2008 consagra la elección al sufragio universal directo de los miembros de las ASEC³².

El municipio

El Municipio, creado por la Constitución de 1816, era la única entidad que funcionaba como una Colectividad Territorial antes de 1987. Es probablemente la Colectividad Territorial más coherente y que tiene más sentido para la población haitiana: goza de profundas raíces históricas, lo que conllevó algunos analistas a hablar de “pequeña patria”, destacando la existencia de una “identidad municipal”.

Hoy día, Haití cuenta con 140 Municipios, a los cuales la Constitución concedió formalmente la autonomía administrativa y financiera.

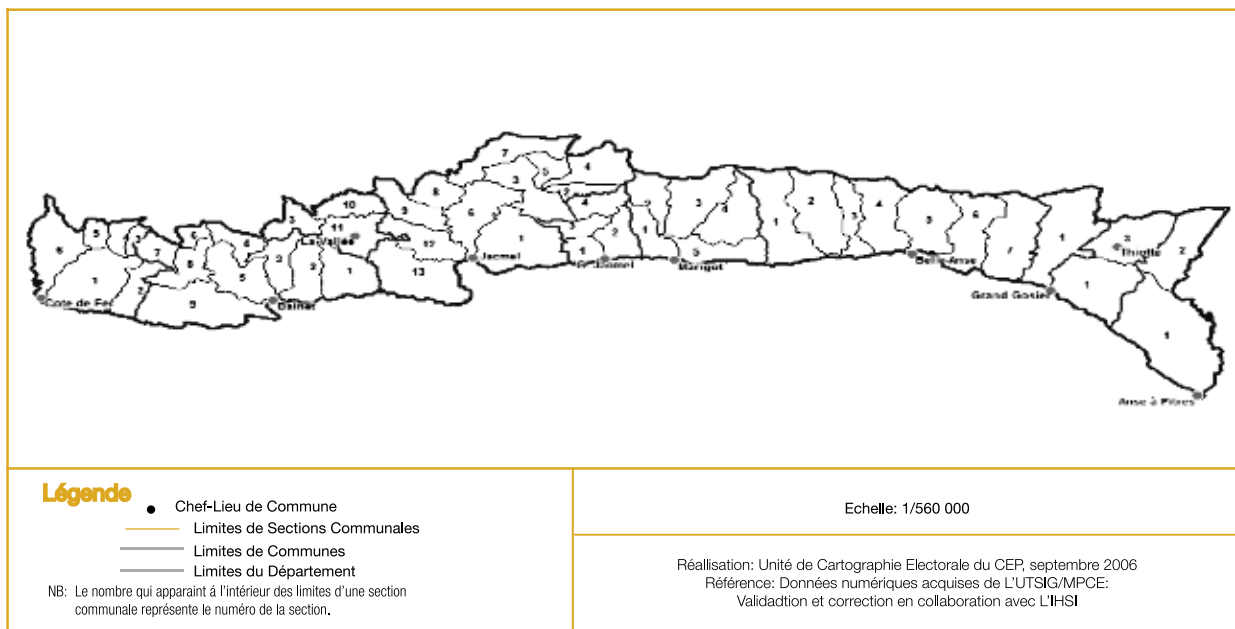
El Municipio abarca un conjunto de Secciones Comunales que conforman su territorio geográfico. Si bien es necesaria la coordinación entre los distintos niveles, esta imbricación geográfica no implica ninguna relación de subordinación entre la Sección Comunal y el Municipio, tampoco entre un alcalde y un CASEC.

Para tener una visión más clara de la división del territorio haitiano, se incluye un mapa de uno de los diez (10) Departamentos haitianos, el Departamento del Sureste. Como se infiere del documento, el Departamento se compone de Municipios – en este caso diez (10) – y cada Municipio se compone de Secciones Comunales. Por ejemplo, el Municipio de Jacmel abarca trece (13) Secciones Comunales.

32. Ley completa en el sitio Web del Consejo Electoral Provisorio.
http://www.cep-ht.org/Documents/Loi_Electorale.pdf

Ilustración 13

Mapa del departamento del sureste, delimitación en municipios y secciones comunales



Fuente: Unidad de cartografía electoral del Consejo Electoral Provisorio, Agosto de 2006, <http://www.cep-ht.org/Images/Delimitation/autre/SansOrtho/311.png>.

Los dos (2) órganos rectores del Municipio son:

- El Consejo Municipal (CM), compuesto de tres (3) miembros electos al sufragio universal directo por cuatro (4) años e indefinidamente reelegibles. El Presidente del Consejo Municipal es el alcalde, apoyado por dos (2) vicealcaldes.
- La Asamblea Municipal (AM), compuesta en parte de un representante de cada ASEC. Asiste y controla al Consejo Municipal, ya que éste tiene que rendirle cuentas.

Además, el artículo 71 de la Constitución prevé que “cada Consejo Municipal es asistido, por encargo, de un Consejo Técnico suministrado por la administración central”.

El Departamento

Los Departamentos datan de la independencia de Haití, cuando Toussaint Louverture transformó en Departamento las tres (3) provincias coloniales de Saint-Domingue (Norte, Sur, Oeste). A lo largo de los años el territorio siguió dividiéndose. Hoy en día se compone de diez (10) Departamentos: Noroeste, Norte, Nordeste, Artibonito, Centro, Grand’Anse, Nippes, Oeste, Sur, Sureste. La Constitución de 1987 redefinió el estatus del Departamento, ahora Colectividad Territorial, y lo dotó de una personería moral y de la autonomía financiera y administrativa.

Los dos (2) órganos rectores del Departamento son:

- El Consejo Departamental (CD), compuesto de

tres (3) miembros electos por la Asamblea Departamental – elección indirecta – por un mandato de cuatro (4) años. Se encarga de elaborar, con la administración central, el plan de desarrollo del Departamento.

- La Asamblea Departamental (AD), compuesta en parte por un miembro de cada Asamblea Municipal. Asiste y controla al CD, que tiene que rendirle cuentas para que la Asamblea informe la administración central.

Es preciso resaltar que al nivel del Departamento coexisten dos (2) figuras distintas:

- la autoridad local, representada por la Colectividad Territorial departamental autónoma (modelo de descentralización);
- el Estado central, representado por un Delegado nombrado por el Poder Ejecutivo central (modelo de desconcentración). El Delegado es el equivalente de un Prefecto; asegura la coordinación y el control de los servicios públicos, y es asistido por un Vicedelegado establecido en cada Distrito.

Las relaciones entre la Delegación Departamental y la Colectividad Territorial Departamental son complejas y pueden presentar un potencial conflicto, particularmente en la atribución de sus competencias respectivas. En esta óptica, la “Proposición de ley estableciendo el marco de organización y de funcionamiento de las Colectividades Territoriales” de mayo de 2009 define de manera más específica la naturaleza de las relaciones entre ambas entidades. Así, la Delegación Departamental representa la administración central para establecer, entre otros, un control de legalidad sobre las actas emitidas por los órganos de la Colectividad Territorial Departamental. Del mismo modo, los Vicedelegados lo ejercen sobre el Municipio y la Sección Comunal. Además, como no existe jerarquía entre los diferentes niveles de Colectividad Territorial, una Asamblea, en caso de que observe una irregularidad en el funcionamiento del Consejo, tiene que señalarlo a los Delegados o Vicedelegados.

El Consejo Interdepartamental

La Constitución creó el Consejo Interdepartamental (CID), órgano formado por un representante de cada una de las diez (10) Asambleas Departamentales. Sus miembros participan, con voz deliberativa, al Consejo de Ministros. El CID se encarga principalmente de asegurar las relaciones entre el poder Ejecutivo y los Departamentos.

3. FUNCIONAMIENTO DE LAS COLECTIVIDADES TERRITORIALES

A. Competencias

Si bien la Constitución de 1987 diseña la estructura global de las Colectividades Territoriales, no define las competencias de cada entidad, las cuales quedan sujetas al trabajo del legislador. Sin embargo, el texto se pronuncia a veces sobre atribuciones generales delegadas a las Colectividades territoriales. Por ejemplo, en la sección “De la educación y de la Enseñanza” de la Constitución, el artículo 32.1 declara que “La educación es una responsabilidad del Estado y de las Colectividades Territoriales”. El artículo 32.9 estipula también que “el Estado y las Colectividades Territoriales tienen el deber de tomar todas las disposiciones necesarias para intensificar la campaña de alfabetización de las masas.”

A continuación, se detalla las competencias previstas por la Constitución o por la ley, de cada Colectividad Territorial.

La Sección Comunal

La Constitución creó la Sección Comunal como Colectividad Territorial, pero se quedó muda sobre su función y sus competencias. La “Ley del 28 de marzo de 1996 sobre la organización y el funcionamiento de la Colectividad Territorial de Sección Comunal” intentó aclarar este punto. Sin embargo, sólo previó las atribuciones de los órganos, y no las competencias específicas de la Colectividad Territorial.

Globalmente, las atribuciones de los CASEC conciernen todo lo que tiene que ver con la vida pública

local: higiene pública, orden público, protección civil, desarrollo económico, social, cultural... Sin embargo, en la mayoría de los casos el CASEC no tiene la iniciativa de los proyectos, sino que “contribuye a”, “ayuda a”, “apoya” etc. Los únicos casos en los cuales tiene la iniciativa son para la preparación del presupuesto, la declaración provisoria de las actas de nacimiento y defunción. También prepara el plan de desarrollo de la Sección Comunal, en colaboración con las instituciones competentes.

El Municipio

La Constitución confía al Consejo Municipal la administración del Municipio, pidiéndole que administre sus recursos financieros en beneficio exclusivo del Municipio.

Según la ley de 1982, el Consejo Municipal se encarga de “gestionar los intereses del Municipio, de estudiar, de controlar toda medida de interés municipal”. La lista de las atribuciones del Consejo Municipal es larga y de alcance muy general. Por consiguiente, sólo se precisará los principales campos de competencias:

- suministro de ciertos servicios públicos básicos (mercado público, matadero, cementerio, estación de autobuses, parques municipales).
- ordenación, saneamiento y embellecimiento del territorio municipal (plan de ordenamiento territorial, denominación de las calles, mantenimiento de los espacios públicos).
- promoción económica y preservación de los intereses económicos de los residentes (participación a sociedades anónimas mixtas).
- promoción cultural del Municipio (sitios naturales o monumentos históricos, cultos, fiestas campestres, ferias agrícolas y artísticas).
- promoción social del Municipio (escuelas municipales)
- organización de la policía municipal

El Departamento

La Constitución, en su artículo 81, sólo declara que el Departamento “elabora en colaboración con la administración central un plan de desarrollo del departamento”. Ninguna ley ha sido votada para definir las competencias precisas de dicha Colectividad Territorial.

B. Finanzas

Hoy en día, de las tres (3) Colectividades Territoriales, sólo el Municipio tiene mecanismos impositivos que le permiten disponer de recursos propios. La Sección Comunal beneficia de algunas disposiciones previstas por la Ley de 1996. En cuanto al Departamento, sus órganos de funcionamiento todavía no son funcionales³³.

Financiamiento de las Secciones Comunales

La Ley de 1996 pide al Ministerio de Economía y Finanzas de proponer “una nueva legislación sobre la fiscalidad territorial” para determinar, principalmente, el funcionamiento de los impuestos destinados a las Secciones Comunales. Sin embargo, el plazo para votar dicha ley era agosto de 1996, y todavía no existe una jurisdicción relativa a los recursos propios de la Colectividad Territorial más pequeña.

Hoy día, el Estado central financia en su totalidad la Sección Comunal. Asigna un monto fijo a cada SC, cualquiera sea su importancia – en población y territorio. Este dinero sirve para cubrir los gastos mensuales para el Presidente del CASEC (2.500 gourdes, o 63 dólares) y sus miembros (2.000 gourdes, o 50 dólares), más 50 dólares para los “gastos de funcionamiento”: alquiler del local administrativo, salarios del personal administrativo, suministros, ejercicio de las competencias del CASEC, gastos de viaje... En total, las Secciones Comunales tienen un presupuesto mensual de 163 dólares.

33. Para más informaciones sobre este tema, referirse al Capítulo III/Parte 2/a: “Establecimiento parcial de los órganos”.

Financiamiento de los Municipios

El Municipio es la única Colectividad Territorial a beneficiar de recursos propios, bajo la forma de impuestos locales. Según la Ley de 1982, dichos impuestos tienen que constituir la fuente de recursos más significativa. Sin embargo, la ley también previó ingresos extraordinarios como:

- transferencias y subvenciones del Estado;
- donaciones y legados en efectivo;
- el producto de préstamos autorizados.

Los Impuestos Municipales y su forma de recaudación:

El Municipio fija el monto de los impuestos locales que deben pagar sus contribuyentes. Sin embargo, ningún Municipio dispone de mecanismos para recaudar sus fondos. Esta función está devuelta a la Dirección General de los Impuestos (DGI), que se encarga de recaudar y después redistribuir los impuestos para las Colectividades Territoriales.

Los impuestos municipales se dividen de la manera siguiente:

Tabla 11
Composición de los impuestos municipales

Impuesto	Tipo de impuesto	Contribuyentes	% de los imp. mun. totales para 2002
Contribución hipotecaria de las propiedades construidas (CFPB impuesto locativo)	Directo	Todas las personas que ocupan un inmueble (propietario o inquilino).	90%
Patente	Directo	Todas las personas (física o moral) que ejercen una profesión o una actividad comercial.	6%
Otros (principalmente regalías)	Indirectos	Depende del impuesto considerado.	4%

Fuente: Elaboración propia a partir del libro Guide du contribuable haïtien, Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de los Impuestos, Puerto Príncipe, 2003.

En 1997, los ingresos municipales totalizaban 1,8 millones de dólares. Sólo representaban el 3% de los ingresos fiscales totales del país y el 1,5% de los gastos totales de la nación. De los 1,8 millones de dólares recaudados en 1997, el 82% venía de los cuatro (4) Municipios de la zona metropolitana de Puerto Príncipe (Puerto Príncipe, Carrefour, Delmas, Pétiön-Ville). A nivel nacional, los ingresos municipales representaban menos de 10 gourdes (0,25 dólares) per capita. 87 Municipios (sobre 140) recaudaron menos de 1 gourde (0,025 dólares) per capita.

Se puede concluir que:

- excepto la zona de Puerto Príncipe, ningún Municipio logra cubrir sus gastos de funcionamiento a partir de sus recursos propios.
- sólo una docena de municipios logra recaudar impuestos municipales suficientes para cubrir los gastos de funcionamiento del Consejo Municipal de tres (3) miembros, con un presupuesto anual de 5.300 dólares.

- los ingresos anuales de más de 50 Municipios (1/3) ni siquiera permiten pagar un mes de salario a los tres (3) miembros del Consejo Municipal. Sus recursos propios anuales son inferiores a 450 dólares.

Transferencias y Subvenciones del Estado central

Las transferencias y subvenciones del Estado central constituyen la primera fuente de recursos para los Municipios fuera de la zona metropolitana de Puerto Príncipe, a pesar de que la Ley de 1982 las consideraba como un recurso “extraordinario”.

En esta óptica, se creó un fondo denominado “Contribución al Fondo de Gestión y de Desarrollo de las Colectividades Territoriales (CFGDCT)”. Este fondo fue creado para “promover la autonomía administra-

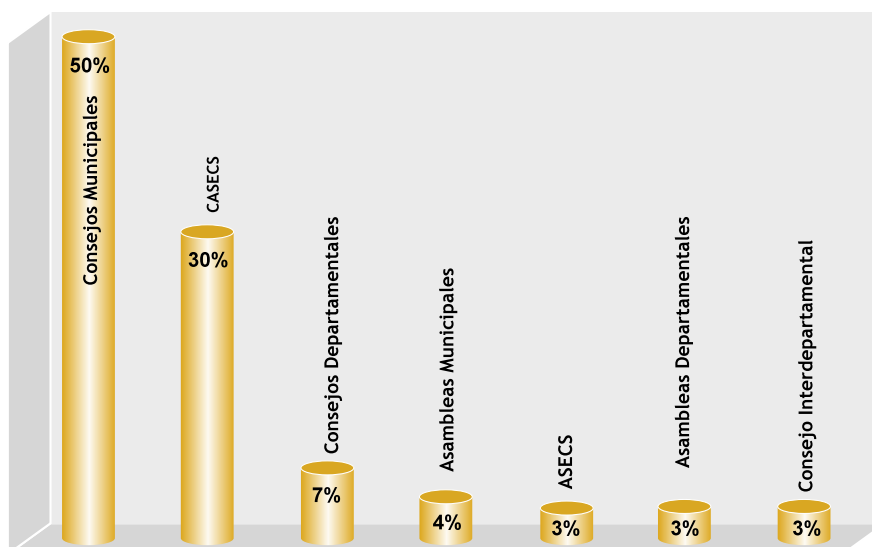
tiva y financiera de las Colectividades Territoriales”³⁴ y apoyar el proceso de descentralización efectiva, ofreciendo un complemento a los ingresos municipales.

La base imponible del CFGDCT es muy diversificada. Entre otros, se compone de: impuestos sobre los paquetes de cigarrillos, las primas de seguro, las llamadas telefónicas internacionales, los salarios o los boletos aéreos. El monto percibido por el CFGDCT en 1997/1998 era de 3 millones de dólares, que el gobierno central completó con subvenciones de 2 millones de dólares. Hoy día, el fondo cuenta aproximadamente con 25 millones de dólares, según el Ministro del Interior y de las Colectividades Territoriales (MICT).

El Estado central, mediante el MICT, asegura la repartición de este fondo de la manera siguiente:

Ilustración 14

Repartición del CFGDCT entre los diferentes órganos de las colectividades territoriales



Fuente: Elaboración propia a partir del estudio *Problématique de la décentralisation et réalité des Collectivités Territoriales de la Comisión Nacional a la Reforma Administrativa (CNRA), Unidad de Descentralización y Colectividades Territoriales, Marzo de 2002.*

34. Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de los Impuestos, Guide du contribuable haïtien, Puerto Príncipe, 2003.

La gestión del Fondo tiene como objetivo principal asegurar, con un monto mensual fijo, el funcionamiento de los Municipios, que reciben la mitad de las ayudas del Estado central para las Colectividades Territoriales. Permitió estabilizar financieramente dichas entidades locales, garantizándoles un ingreso mínimo regular.

Sin embargo, a pesar de una clasificación de los Municipios según su importancia y sus necesidades, el sistema de repartición de las transferencias falta de equidad y de justicia, según el informe de la Comisión Nacional a la Reforma Administrativa (2002)³⁵. La Tabla 12, que lista el monto mensual per capita de las subvenciones recibidas por algunos Municipios, confirma la disparidad de las ayudas estatales.

Tabla 12
Monto per capita de las transferencias mensuales del estado central a algunos municipios

Municipio	Población	Transferencias per capita (en US dólares)
Caracol	6.236	2.913
La Victoire	6.421	1.995
Bonbon	6.752	1.628
Gonaives	100.000	160
Jacmel	40.000	146
Croix-des-Bouquets	230.000	118

Fuente: Trabajos prácticos de un grupo de Estudiantes de la clase del Profesor Fritz DES-HOMMES, "Descentralización". Damas Nadine y consorts.

Los tres (3) primeros Municipios (Caracol, La Victoire, Bonbon) son ejemplos de Municipios pequeños – cuentan con una población inferior a 7.000 personas – y reciben una subvención mensual superior a los tres (3) últimos Municipios (Gonaives, Jacmel y Croix-des-Bouquets), cuya población varía de 40.000 a 230.000 personas. Esta situación se explica probablemente por el hecho de que los Municipios más pequeños tienen una capacidad impositiva muy reducida (población bastante pobre, pocos comercios), lo que incita el Estado central a transferirles montos más importantes. En cambio, los grandes Municipios disponen por lo general de recursos alternativos.

En Haití, los Municipios también reciben dinero de una gama heteróclita de subvenciones no-previsibles. Unas están definidas por el Ministerio del Interior (fondos de urgencia, subvenciones para el Carnaval etc.) pero otras no han sido claramente definidas. Se trata a menudo de ayudas puntuales, sin que se conozca los criterios de selección de los Municipios beneficiarios. A modo de ejemplo, un número especial de la revista *Transparans* publicó en 1998 un estudio sobre las "Transferencias en efectivo", donde se evoca una distribución de 42 camiones basureros regalados por Taiwán a 16 Municipios elegidos de manera no-oficial. Nunca se supo porqué y cómo se había seleccionado a dichos Municipios y no a otros.

35. Comisión Nacional a la Reforma Administrativa (CNRA), Unidad de Descentralización y Colectividades Territoriales, "Problemática de la descentralización y realidad de las Colectividades Territoriales", Marzo de 2002.

En cuanto a los gastos de los Municipios, se constata que en la mayoría de los casos el 80% de los ingresos sirve para pagar al personal (salarios del alcalde y vicealcaldes, secretarías, personal de mantenimiento etc.). El 20% restante se divide principalmente entre las subvenciones a las escuelas, a los servicios de salud, a la asistencia social, a los suministros de oficina.

En sí, se trata de un presupuesto destinado esencialmente a cubrir los gastos de administración y de funcionamiento del Municipio, dejando poca provisión – casi nula – para el rubro de inversión.

C. Control

En todo Estado Unitario, las instituciones descentralizadas se someten al control del poder central, para proteger la indivisibilidad del territorio y el interés general. En Haití, el control del Estado central se ejerce a través de una institución creada por la Constitución (Art. 200-205), compuesta de diez (10) miembros elegidos por el Senado: la Corte Superior de Cuentas y del Contencioso Administrativo (equivalente a la Contraloría General de la República). La Constitución estipula que la CSCCA es “una institución financiera, administrativa, independiente y autónoma. Se encarga del control administrativo y jurisdiccional de los ingresos y gastos del Estado, de la verificación de la contabilidad de las Empresas del Estado y de las Colectividades Territoriales”.

El control financiero

A pesar de las prerrogativas dadas por la Constitución a la CSCCA, existe una gran confusión puesto que el Ministerio de Economía y Finanzas por una parte, y el Ministerio del Interior y de las Colectividades Territoriales por otra parte, también reivindican las atribuciones relacionadas al control financiero sobre las Colectividades territoriales.

La Corte Superior de Cuentas y del Contencioso Administrativo (CSCCA)

El artículo 5 del Decreto sobre la organización de la CSCCA³⁶ concede a dicha institución el poder de “verificar las cuentas de los diferentes organismos públicos que constituyen la Administración Central y la Administración Descentralizada del Estado”. La CSCCA ejerce entonces el control y la verificación de los ingresos, gastos, bienes y operaciones financieras de las Colectividades Territoriales. También da una opinión sobre todos los proyectos de contrato o convención a carácter financiero o comercial que implican a las Colectividades Territoriales.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

El Ministerio de Economía y Finanzas también se encarga de “ejercer un control financiero sobre las Colectividades Territoriales”. En la Ley Orgánica de 1987³⁷, el artículo 16 sólo estipula que “la Dirección del Tesoro se encarga de la Contabilidad del Estado y de las Colectividades Territoriales”. Ninguna otra precisión permite entender en qué consiste exactamente el control financiero del Ministerio de Economía y Finanzas, y sobre todo en qué difiere del ejercido por la CSCCA.

El Ministerio del Interior y de las Colectividades Territoriales (MICT)

La Ley Orgánica del Ministerio del Interior³⁸ precisa que “concorre y participa a la concepción de la política presupuestaria de las Colectividades Territoriales, tomando en cuenta sus especificidades”. El artículo 69 de la ley sobre los Municipios también precisaba lo siguiente: “la contabilidad de los Municipios es controlada por el servicio competente del Ministerio del Interior, junto con el Ministerio de Economía y Finanzas”.

36. Decreto estableciendo la organización y el funcionamiento de la Corte Superior de Cuentas y del Contencioso Administrativo, 23 de Noviembre de 2005. http://digitexthaiti.com/Lois/CSCCA/A1K_TM.php

37. Ley orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas, 13 de Marzo de 1987, artículo 3, párrafo 12. http://digitexthaiti.com/Lois/MEF/FH_TM.php

38. Ley orgánica del Ministerio del Interior y de las Colectividades Territoriales, 17 de Mayo de 1990.

Frente a esta situación donde distintas instituciones parecen tener “autoridad y potestad” para ejercer un control financiero sobre las Colectividades Territoriales, el informe de la CNRA (2002) concluye: “el control financiero de las Colectividades Territoriales necesita ser seriamente replanteado. Las informaciones relativas al desorden y a la corrupción presentes en los Municipios lo confirman ampliamente”.

El control jurisdiccional

Según la Constitución, la CSCCA es la única institución competente para tratar, de manera autónoma, los litigios y contenciosos administrativos entre el Estado central y las Colectividades Territoriales. Las Colectividades Territoriales ya no están bajo las órdenes del MICT como lo estaban antes, aun cuando éste sigue siendo el Ministerio de tutela.

4. PAPEL NACIONAL Y POLÍTICO

El texto constitucional también concede a las Colectividades Territoriales un papel capital en la configuración del nuevo Estado, ya que prevé su participación en el establecimiento y/o funcionamiento de instituciones claves del Estado central. Entre otras prerrogativas concedidas a las Colectividades Territoriales están el poder de:

- Participar al establecimiento del poder Judicial. Las Asambleas Municipales y Departamentales presentan listas para designar respectivamente a los Jueces de Paz (para el Tribunal de paz, a nivel Municipal) y a los Jueces de Primera Instancia y de Apelación (para el Tribunal de Primera Instancia y la Corte de Apelación, a nivel Departamental).
- Apoyar el funcionamiento del poder Ejecutivo a través del Consejo Interdepartamental (CID). El CID participa, con voz deliberativa, a las sesiones del Consejo de Ministros relativas a los proyectos de descentralización, de desarrollo del país y a las cuestiones de finanzas atribuidas a las Colectividades Territoriales. Es importante

recordar que los miembros del CID son designados por las Asambleas Departamentales a razón de un (1) representante por Departamento.

- Contribuir a la formación del Consejo Electoral Permanente (CEP). El artículo 192 de la Constitución declara que el Consejo Electoral Permanente se compone de nueve (9) miembros, elegidos en una lista de tres (3) miembros propuesta por cada Asamblea Departamental.

La arquitectura de las Colectividades Territoriales es compleja, pero garantiza una alta participación de las Colectividades Territoriales en la construcción y en el funcionamiento del Estado haitiano, a nivel administrativo, financiero y político.

5. GRADO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

En la sección que sigue, se presenta una síntesis del marco normativo relativo a la autonomía municipal en Haití, a través de tres (3) cuadros que permiten observar el grado de institucionalización de la autonomía administrativa, financiera y política en Haití. Estos cuadros también reúnen datos de Centroamérica y República Dominicana, zonas de intervención de la Fundación DEMUCA, lo que permite evaluar la situación de la autonomía municipal haitiana según un enfoque regional comparado.

A. Autonomía administrativa

La autonomía administrativa es la capacidad que tiene el gobierno local para diseñar y gestionar su propia estructura administrativa, ya sea enfocada en la autorregulación de sus servicios, como en la implementación de una política administrativa local. Aquí se incluye la capacidad de la municipalidad para hacer una adecuada planificación de su territorio, atención de servicios, gerencia y rectoría de acciones destinadas al bienestar comunal, autogestión de los servicios municipales, capacidad de elegir y capacitar sus recursos humanos, capacidad de elaborar una estructura administrativa autónoma, entre otras.³⁹

39. Observatorio de Autonomía Municipal, Fundación DEMUCA, 2009.

Tabla 13
Grado de institucionalización de la autonomía administrativa en América Central y El Caribe

Áreas	Potestades municipales definidas a nivel constitucional	Países								
		GU A	HO N	ES	NIC	CR C	PA N	RD	HAI TI	
Autonomía Administrativa	a. Se define el municipio como la división político administrativa del país.	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	b. Se definen las potestades con las que cuentan los municipios para resolver asuntos municipales.	X			X	X	X	X		
	c. Se determinan los principios básicos de la Autonomía Municipal	X		X	X	X	X	X		
	d. Las instituciones descentralizadas tienen la potestad de crear sus propios reglamentos internos por medio de los cuales se regule su gestión.		X	X					X	X
	e. Las instituciones autónomas tienen la capacidad de definir sus principios rectores.			X					X	X
	f. Las municipalidades también pueden hacer su planificación anual y crear planes operativos, los cuales deben ser del conocimiento del Poder Ejecutivo (o legislativo).			X		X			X	X
	g. Puede disponer y seleccionar sus propios recursos humanos.	X	X	X				X	X	X
	h. Definición de la figura del alcalde como responsable de la administración municipal			X		X	X	X	X	X
	i. Se definen las autoridades municipales garantes del orden constitucional y del cumplimiento de los decretos ejecutivos y las justicias ordinarias y administrativas.			X				X	X	X

Fuente: Observatorio de Autonomía Municipal, Fundación DEMUCA, 2009.

B. Autonomía financiera

La autonomía financiera es la posibilidad con la que cuenta el municipio para disponer de recursos financieros para realizar su gestión y cumplir con los servicios y acciones que le son propias.

Estos recursos provienen tanto de las transferencias que se asignan desde el Gobierno central, como de los recursos que se generan por sus propios medios (tasas, arbitrios) e incluso otros que se generan por medios específicos como el endeudamiento, donaciones, fondos del sector privado, entre otros.

La municipalidad debe contar con capacidades para la planificación y ejecución de sus recursos financieros. Lo cual incluye la potestad con la que cuenta (o no) la municipalidad para realizar inversiones, generar gasto público en beneficio de lo local, entre otros aspectos. En este sentido, algunos de los ejes principales a tratar son: la inversión social, el libre ejercicio de sus competencias, la inversión en proyectos de vivienda, medio ambiente, educación y salud.⁴⁰

40. Observatorio de Autonomía Municipal, Fundación DEMUCA, 2009.

Tabla 14
Grado de institucionalización de la autonomía financiera en América Central y El Caribe

Áreas	Potestades municipales definidas a nivel constitucional	Países								
		GU A	HO N	ES	NIC	CR C	PA N	RD	HAI TI	
Autonomía Financiera	a. Define las responsabilidades financieras municipales		X	X		X	X	X		
	b. Definición del porcentaje del Presupuesto General de la República que se debe asignar a los municipios, también restricciones para el uso de este fondo en asuntos que no son de interés para la municipalidad.	X		X		X		X		
	c. Definición de la distribución presupuestaria de los ingresos por transferencia presupuestaria del Estado.					X		X	X	
	d. Procedimientos por medio de los cuales se da la rendición de cuentas y mecanismos de fiscalización	X				X		X	X	
	e. Definición de la hacienda municipal y su procedencia (impuestos, arbitrios, inversiones, explotación de recursos locales).		X				X	X	X	
	f. Se habla de la operación del crédito interno.		X					X		
	g. Las corporaciones municipales son independientes de los Poderes del Estado.	X	X			X		X	X	
	h. La corporación municipal se encargará de la aprobación de impuestos.	X		X						
	i. El municipio tiene facultad de crear empresas y contratar empréstitos						X ⁴¹	X	X	

Fuente: Observatorio de Autonomía Municipal, Fundación DEMUCA, 2009.

C. Autonomía política

La autonomía política es la potestad de los gobiernos locales elegidos democráticamente para la toma de decisiones en la generación y coordinación de políticas públicas relevantes para el desarrollo municipal.

Además en esta esfera de análisis se incluye la potestad político-administrativa de utilizar otras vías de organización que considere pertinente y adecuadas a los requerimientos locales, donde se incluye el asociativismo.⁴²

41. Los empréstitos son autorizados previa ejecución.

42. Observatorio de Autonomía Municipal, Fundación DEMUCA, 2009.

Tabla 15
Grado de institucionalización de la autonomía política en América Central y El Caribe

Áreas	Potestades municipales definidas a nivel constitucional	Países							
		GU A	HO N	ES	NIC	CR C	PA N	RD	HAI TI
Autonomía Política	a. Definición político administrativa de las municipalidades.	X	X	X		X	X	X	X
	b. Las autoridades municipales se eligen de forma directa y democrática.	X	X	X	X	X	X ⁴³	X	X
	c. Definición de las autoridades municipalidades, cargos y responsabilidades de las figuras administrativas y políticas de las municipalidades.						X ⁴⁴	X	X
	d. Facultad de las municipalidades para sancionar a la ciudadanía ante la falta de pago.						X ⁴⁵	X	
	e. Participación de la Asamblea Legislativa en el tratamiento de los asuntos municipales.	X		X	X	X			
	f. Facultad a las municipalidades al asociacionismo municipal			X			X	X	X
	f. El municipio tiene la capacidad de presentar iniciativas de amparo ante medidas que atenten contra el municipio.	X			X			X	X

Fuente: Observatorio de Autonomía Municipal, Fundación DEMUCA, 2009.

43. Sólo se refiere a alcaldes y representantes de corregimiento.

44. Solo en el caso de los alcaldes y parcialmente de los representantes de corregimiento.

45. Menciona entre otras fuentes de ingreso municipal las multas que impongan las autoridades municipales.

Capítulo VI

ESTADO ACTUAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

“Cerca de veinte años después de la promulgación de la Constitución, la descentralización, una de sus más grandes innovaciones, está muy lejos de ser efectiva. Todavía no hemos emprendido esta división de poderes entre el centro y la periferia sin el cual no podremos instaurar la gestión de proximidad y participativa con vistas a la resolución de los problemas que enfrentan las Colectividades Territoriales⁴⁶.”

1. MARCO JURÍDICO

Para entender el desafío de la descentralización en Haití, es imperante conocer el marco jurídico vigente y sus fallas, dado que determina en gran parte el avance del proceso.

A. Leyes y decretos vigentes

Después de la proclamación de la Constitución de 1987, se proclamó algunas leyes destinadas a rendir operativas las Colectividades Territoriales y lanzar el proceso de descentralización. Se trata de:

- Ley sobre la organización de la Colectividad de Sección Comunal (marzo de 1996).
- Ley creando el Fondo de Gestión y de Desarrollo de las Colectividades Territoriales (FGDCT – junio de 1996).
- Ley creando las contribuciones al FGDCT (julio de 1996).

Dos otros textos legales refieren a las Colectividades Territoriales, aunque no las conciernen específicamente. Se trata de los Decretos el 17 de mayo de 1990 sobre:

- La estructura (orgánica) de funcionamiento del Ministerio del Interior y de las Colectividades Territoriales.

- La misión y las atribuciones de la Delegación.

Sin embargo, ninguna ley fue creada para establecer el funcionamiento de los Municipios, por ejemplo. Frente a este vacío jurídico, las normas promulgadas antes de 1987 siguen siendo vigentes, a pesar de que muchas de ellas no concuerden con la Constitución actual. Dichas normas son, entre otras:

- Decreto del 22 de octubre de 1982 sobre los Municipios.
- Código Rural de 1982.
- Ley de 1962 sobre los establecimientos humanos.
- Ley del 3 de noviembre de 1982 sobre la Regionalización y el Ordenamiento Territorial.

B. Vacío jurídico

Para los políticos haitianos, es un verdadero desafío establecer las Colectividades Territoriales, porque muchas de las normas y leyes promulgadas después de la 1987 no reflejan el espíritu de la Constitución. Por ejemplo, los Decretos sobre el Ministerio y la Delegación (1990) siguen considerando las Colectividades Territoriales como simples extensiones del Ministerio del Interior, a pesar de que la Constitución consagró la autonomía a dichas Colectividades.

Además, no se ha avanzado mucho en la producción de normas para establecer de manera efectiva las Colectividades Territoriales. El 10 de marzo de 2009, el actual Presidente de la Cámara de Diputados, Levaillant Louis-Jeune⁴⁷, resaltó en un discurso la existencia de un “vacío legal inmenso”. Añadió: “tendría que decir en toda honestidad un vacío abismal”. Listó las leyes relativas a las Colectividades Territoriales y a la descentralización que todavía faltan en el cuerpo normativo haitiano. Se trata de:

46. Declaración de Jacques-Edouard ALEXIS (Ex-Primer Ministro, de Junio de 2006 a Abril de 2008) durante el discurso del lanzamiento oficial del programa de formación de los interventores financieros territoriales en la ENAF, el 21 de Noviembre de 2007.

47. Levaillant LOUIS-JEUNE es el actual Presidente de la Cámara de Diputados. Discurso proclamado el 10 de Marzo de 2009 en el Hotel Ritz Kinam II, Pétiön-Ville, en un taller de trabajo sobre el anteproyecto de ley de bases sobre las Colectividades Territoriales y la Descentralización. “Haiti: Discours de Levaillant Louis-Jeune”, Le Nouvelliste, 13 de Marzo de 2009.
<http://www.lenouvelliste.com/article.php?PublID=&ArticleID=68080>

- La ley sobre los principios generales de las Colectividades Territoriales (ley marco)
- Una nueva ley sobre la Colectividad Territorial Municipal
- La ley sobre la Colectividad Territorial Departamental
- La ley sobre la Función Pública Municipal
- La ley sobre la división de las competencias entre el Estado central y las Colectividades Territoriales y entre las Colectividades Territoriales mismas
- La ley sobre la fiscalidad territorial
- La ley sobre el Consejo Interdepartamental.

B. Trabajo parlamentario actual

Un taller coordinado por la Comisión permanente Interior y Colectividades Territoriales de la Cámara de Diputados y del Senado está trabajando sobre el proyecto de la ley marco de las Colectividades Territoriales y de la descentralización. El 14 de mayo de 2009, la Comisión puso en línea la última versión: “Proposición de ley estableciendo el marco de organización y de funcionamiento de las Colectividades Territoriales”⁴⁸. En su Artículo 1, estipula que: “La presente Ley fija el marco general de la descentralización territorial, de la organización y del funcionamiento de las Colectividades Territoriales, para una mejor repartición de las inversiones públicas y en la perspectiva del suministro adecuado y equitativo de los servicios públicos a la población, del desarrollo local y del fortalecimiento de la democracia tanto representativa como participativa”. Esta proposición de ley es el primer avance legislativo significativo desde 1987.

C. ¿Enmendar primero la Constitución?

Muchos actores políticos también cuestionan el proyecto constitucional de descentralización. De hecho,

la Constitución de 1987 concibió una arquitectura territorial rígida, compleja y muy costosa. Se estima que el Estado haitiano no tiene los recursos financieros y técnicos para operativizar los tres (3) niveles de Colectividad Territorial, o sea consagrar la autonomía a 720 Colectividades Territoriales.

De hecho, se trata de un sistema en el cual los diferentes órganos se imbrican unos en otros, formando una pirámide en la cual cada Colectividad Territorial depende de otra. Algunos expertos y políticos opinan que las prerrogativas actuales de la Constitución no permiten poner en marcha la descentralización. Creen que la prioridad sería un fortalecimiento de la autonomía municipal – y eventualmente la supresión de la Sección Comunal.

Hoy día, el gobierno todavía no ha precisado de manera clara si quiere poner en marcha el proceso de descentralización con la estructura territorial prevista por la Constitución o si piensa primero enmendar dicha Constitución para simplificar la estructura de las Colectividades Territoriales.

Como los políticos tienen reservas sobre el modelo constitucional de descentralización, André Lafontant Joseph (2008)⁴⁹ recalcó que si votan ahora una ley marco sobre la descentralización tendría muchas probabilidades de presentar puntos de divergencia con la Constitución. ¿Es preciso entonces enmendar la Constitución antes de empezar un proyecto de ley? A modo de respuesta, André Lafontant Joseph recuerda que:

- 1) “Las enmiendas constitucionales, si se hacen, sólo serán vigentes a partir de enero de 2011⁵⁰. ¿Por qué desear mantener el estatus quo de las Colectividades Territoriales durante todo este tiempo?
- 2) Se adoptó la actual Constitución en 1987, y desde esta fecha los Municipios funcionaron

48. El proyecto de ley está disponible en su totalidad en el sitio Web del Senado. <http://www.parlementhaitien.ht/Proposition%20loi%20cadre%20version%20du%2014%20mai%20%202009.pdf>

49. Especialista del tema de la descentralización y coordinador del Grupo de Investigación y de Intervenciones en Desarrollo y en Educación (GRIDE). André LAFONTANT JOSEPH, “Amendements constitutionnels et Décentralisation”, Le Matin, 24 de Abril de 2009. <http://www.lematinhaiti.com/Article.asp?ID=18254>.

50. El artículo 284.2 de la Constitución haitiana precisa que “La enmienda votada sólo podrá entrar en vigencia después de la instalación del próximo Presidente electo. En ningún caso, el Presidente bajo el gobierno que votó una enmienda podrá beneficiar de las ventajas que se derivan de dicha enmienda”.

bajo la égida de un decreto votado en octubre de 1982 y contrario al espíritu de la Constitución. Hasta ahora, esta situación no parece molestar demasiado a nuestros dirigentes.

- 3) Si se enmienda efectivamente la Constitución, no será sólo la ley marco de la descentralización que habrá que armonizar con los cambios constitucionales sino todas las otras leyes que tendrían disposiciones contrarias a la Constitución.
- 4) Casi toda la clase política dijo ser partidaria de la descentralización y no han subordinado su realización a un cambio constitucional.
- 5) Las discusiones actuales en torno a la adopción de dicha ley marco de la descentralización mostró diversos elementos de la Constitución que tendrían que ser modificados para permitir un funcionamiento más armonioso de las Colectividades Territoriales. En otros términos, el proceso de consultas en torno a dicha ley marco ayudaría a la adopción de enmiendas constitucionales consensuadas.
- 6) Si no hacemos la hipótesis que las enmiendas a la Constitución serán anti-descentralización,

podemos presumir que bastará, después de su adopción, votar una ley rectificativa para armonizar la ley marco a los cambios constitucionales.”

La posición de André Lafontant Joseph es clara: a su parecer, esperar las enmiendas constitucionales para poner en marcha el proceso de descentralización – que empieza por el voto de una ley marco – sería una forma de demorar todavía más el lanzamiento de este proceso.

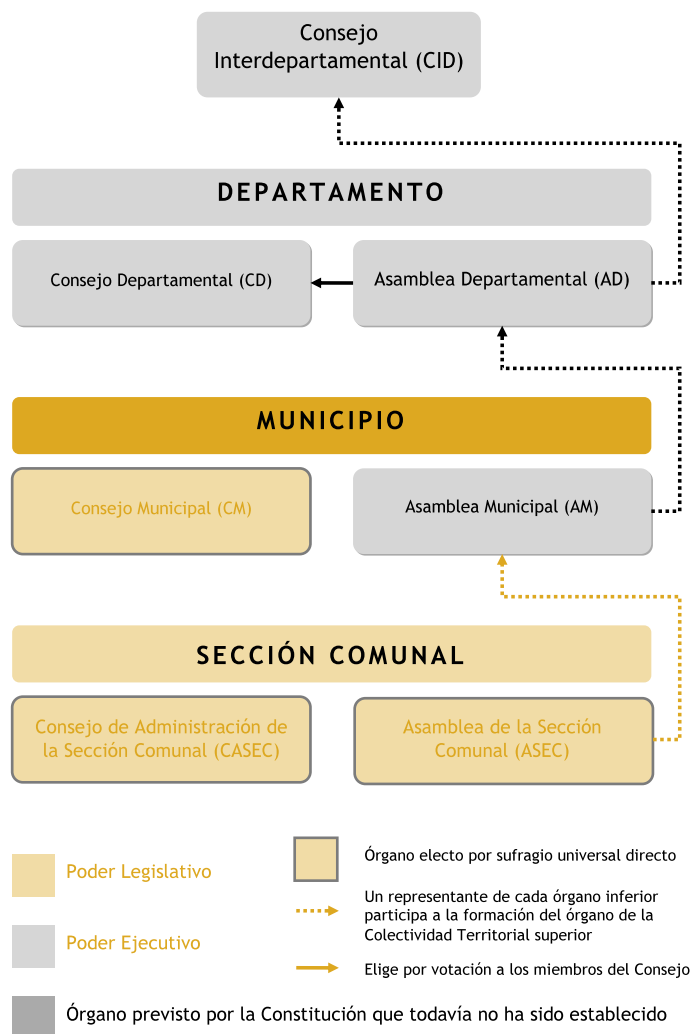
2. COLECTIVIDADES TERRITORIALES: RETOS Y OBSTÁCULOS

¿Cuál es la situación de las Colectividades Territoriales hoy día? ¿En qué medida funcionan como lo había previsto la Constitución de 1987?

A. Establecimiento parcial de los Órganos

La mayoría de los órganos de funcionamiento de las Colectividades Territoriales todavía no ha sido establecida. El esquema siguiente pone de relieve (en gris) los órganos previstos por la Constitución pero que hoy en día no existen.

Ilustración 15 Establecimiento parcial de los órganos de las colectividades territoriales



Fuente: Elaboración propia

Como se infiere de la Ilustración 15, la Asamblea Municipal nunca ha sido establecida, y por consiguiente la Asamblea Departamental, el Consejo Departamental, el Consejo Interdepartamental e incluso el Consejo Electoral Provisorio, que derivan de ella, tampoco existen.

Los CASECS y Consejos Municipales fueron estable-

cidos en 1990. Son los únicos órganos cuya composición ha sido claramente definida por la Constitución de 1987: ambos consejos, compuestos de un cartel de tres (3) miembros, son electos al sufragio universal directo. Los ASECS, también electos directamente, existen pero tienen muy poco peso en la administración de la Sección Comunal. No cumplen su función de control como le deberían.

B. CHEF-LIEU del Municipio: ¿Qué estatus?

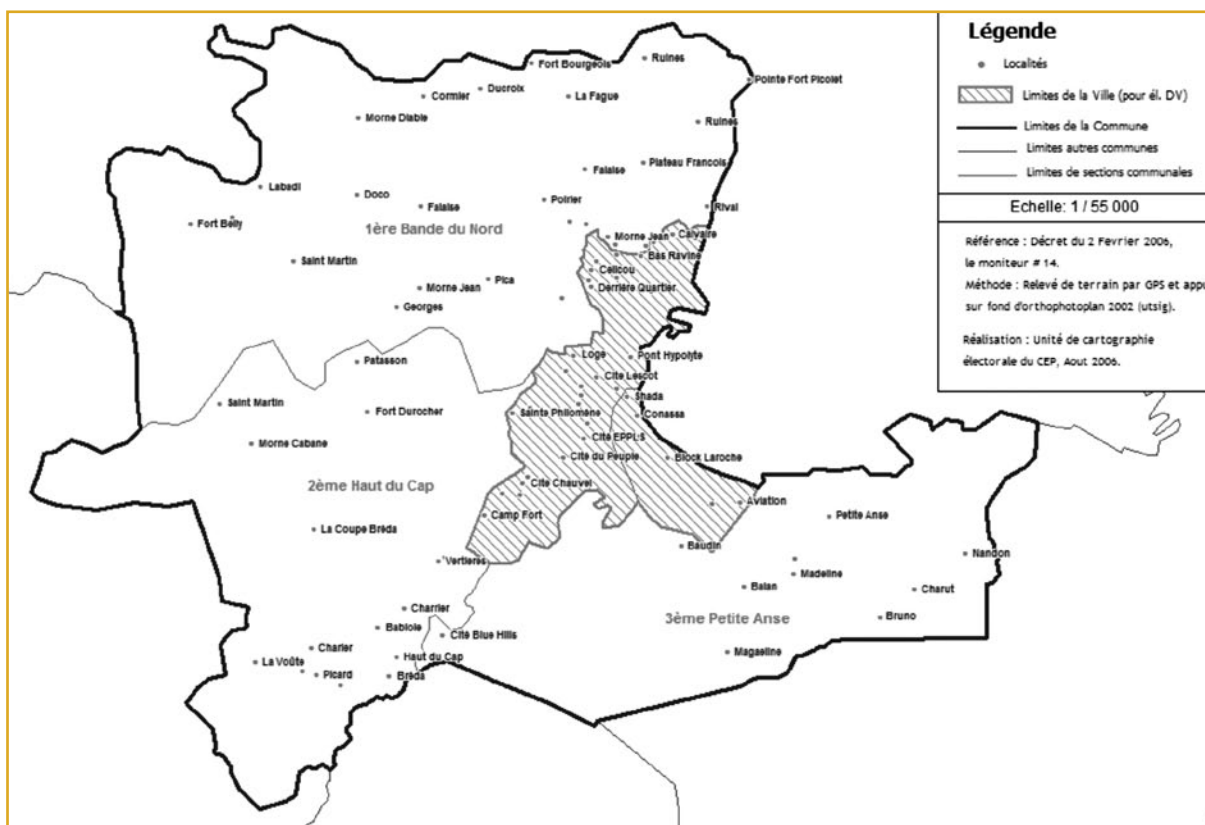
Además de que faltan normas para establecer las Colectividades Territoriales, las que existen plantean problemas para su aplicación: presentan a veces imprecisiones o incertidumbres que requerirían aclaraciones jurídicas. Es el caso del estatus del chef-lieu del Municipio.

Según la Constitución de 1987, el Municipio se divide en Secciones Comunales. Sin embargo, el Municipio se compone en realidad de una ciudad principal (chef-lieu) y de las zonas rurales que la rodean. Ahora

bien, es preciso recordar que las Secciones Comunales sólo cubren el espacio rural que rodea la ciudad. Cabe entonces la pregunta: ¿Qué estatus tiene la ciudad principal (chef-lieu) del Municipio?

La Ilustración 16, mapa del Municipio de Cabo-Haitiano en el norte de Haití, permite visualizar esta problemática. La línea gruesa azul define el límite del Municipio. Las líneas finas rojas definen las tres (3) Secciones Comunales que componen el Municipio de Cabo-Haitiano: Bande du Nord, Haut du Cap, Petite Anse. La zona rayada de rosa define la ciudad de Cabo-Haitiano, chef-lieu del Municipio del mismo nombre.

Ilustración 16
Mapa de la delimitación del municipio de Cabo-Haitiano



Fuente: Unidad de cartografía electoral del Consejo Electoral Provisorio, Agosto de 2006, <http://www.cep-ht.org/Images/Delimitation/autre/SansOrtho/311.png>.

Se puede observar en el mapa que la parte rosa es una importante zona del Municipio, pero no es una Sección Comunal. Creando las Secciones Comunales sin precisar el estatus de la ciudad principal, la Constitución de 1987 dejó una gran ambigüedad: la ciudad ya no constituye un espacio en sí. No es una Sección Comunal (no elige entonces CASEC ni ASEC) y tampoco es un Municipio, sino una parte de éste.

Esta cuestión se plantea de manera más fuerte todavía cuando se habla de la ciudad de Puerto Príncipe, que en teoría no podría elegir las ASEC. Para resolver esta situación, se tuvo que dividir la ciudad de Puerto Príncipe en 22 bloques que eligen cada uno un Delegado. Los 22 Delegados electos están representados en la Asamblea Municipal de la ciudad capital. La Ley de 1996 creó así un nuevo actor, el Delegado de Ciudad, electo al sufragio universal directo para cuatro (4) años.

Aportó una solución a la cuestión del chef-lieu de los Municipios, pero al mismo tiempo contribuyó a que la arquitectura de las Colectividades Territoriales se volviera un “verdadero rompe-cabeza”, reconoció el Ministro del Interior (2009)⁵¹. De hecho, se supone que las Asambleas Municipales reúnan a la vez miembros electos al sufragio directo (Delegados de Ciudad) y miembros designados indirectamente (un representante de cada ASEC).

C. División territorial heterogénea

La división territorial de Haití es bastante heterogénea: existen Secciones Comunales mucho más pobladas y extensas que Municipios. Por ejemplo, 60 Secciones Comunales tienen una superficie de más de 100 km², mientras que la superficie de 35 Municipios es inferior a 100 km². De hecho, la superficie de los Municipios varía de 25 km² (Arniquet) a 646 km² (Croix-des-Bouquets). Del mismo modo, la disparidad demográfica plantea importantes problemas de

representación política, particularmente en el proceso de elaboración de las circunscripciones electorales.

Además, existe una gran incertidumbre en cuanto a las delimitaciones territoriales. Primero, hay una diferencia entre la división real del territorio haitiano, la división de facto, y la división administrativo-política consagrada en los textos. Luego, en muchos lugares no hay límites físicos bien definidos: la ausencia de catastro oficial obliga a los dirigentes locales a ubicarse a partir de marcas geográficas naturales (ríos, montañas, árboles) o infraestructurales (casas, campos, vallas de jardines).

Esta situación tiene un impacto en la administración de las Colectividades Territoriales, y particularmente a nivel del ejercicio de las competencias de los dirigentes locales. También a veces ocurre que la ambigüedad territorial provoque conflictos de interpretación, por ejemplo entre los CASEC y los alcaldes.

D. Falta de autonomía municipal

A pesar de las prerrogativas constitucionales, es preciso analizar el grado real de autonomía administrativa, financiera y política de los Municipios.

Autonomía administrativa

La mayoría de los Municipios no tiene la capacidad de asegurar la gestión administrativa de su territorio. Un informe del PNUD acerca de la reforma del Estado (2008)⁵² recalca el hecho de que las Colectividades Territoriales ejercen responsabilidades extremadamente limitadas y que sus capacidades administrativas y técnicas a nivel local son muy débiles. Los alcaldes a menudo ni siquiera tienen la capacidad para elaborar un plan de desarrollo de su Municipio. La autonomía administrativa de los Municipios haitianos es entonces muy reducida.

51. Entrevista con Paul-Antoine BIEN-AIMÉ, Ministro del Interior y de las Colectividades Territoriales, 8 de Enero de 2009.

52. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Haití, “Programa-marco de reforma del Estado 2007-2012, Modernización administrativa y descentralización”, Marzo de 2008.

Autonomía financiera

La Constitución estipula, en su artículo 217: “las finanzas de la República son descentralizadas”. Las finanzas del Estado haitiano incluyen la fiscalidad, el presupuesto, la gestión financiera, la contabilidad pública, la planificación financiera, principalmente. Hablar de descentralización de las finanzas públicas significa que ciertos gastos e ingresos serán de la responsabilidad de las Colectividades Públicas. O sea, las Colectividades tienen que presentar un presupuesto y una contabilidad propia.

Para decirlo de otra forma, el presupuesto nacional debe definir claramente y de forma separada el presupuesto atribuido al Estado central, por una parte, y el presupuesto atribuido a las Colectividades Territoriales, por otra parte. No obstante, André Lafontant (2009)⁵³ recalca el hecho de que el proyecto de ley de finanzas 2008-2009 “no contiene ninguna carga relativa a las Colectividades Territoriales”. No define el porcentaje que se debe asignar a las Secciones Comunes, Municipios y Departamentos ya que está implícitamente incluido en el presupuesto atribuido a los Ministerios y principalmente al Ministerio del Interior y de las Colectividades Territoriales.

Cuando se hizo público el proyecto de ley de finanzas 2008-2009, una coalición de organizaciones⁵⁴ presentaron “una defensa para la descentralización del presupuesto nacional”, insistiendo en el hecho de que la ley de finanzas debe consagrar una parte distinta a las Colectividades Territoriales, especificando el monto que les está acordando.

Autonomía política

La Constitución no consagra una autonomía política de las Colectividades Territoriales. Sin embargo, bene-

fician de una cierta autonomía en la medida en que los CASEC, ASEC y el Consejo Municipal son elegidos al sufragio universal directo, lo que les otorga cierto grado de autonomía política y mayor legitimidad.

E. Desafíos políticos

En 2007, el Gobierno haitiano elaboró un Documento de Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (DSNCRP), que constituye el marco de la política de desarrollo del país. En su componente dedicado a la reforma y modernización del Estado, expone que:

“Esta estrategia se materializará concretamente a través de los seis (6) grandes programas siguientes:

- Implementación del nuevo sistema de función pública;
- Modernización acelerada de los sistemas de gestión de la Administración Central;
- Reforma profunda de la desconcentración de los servicios públicos;
- Lanzamiento efectivo del proceso de descentralización;
- Modernización del marco físico de los servicios públicos;
- Modernización tecnológica de la Administración Pública.”⁵⁵

Como lo indica el DSNCRP, la descentralización forma oficialmente parte de las prioridades del Gobierno haitiano. No obstante, muchos observadores siguen afirmando que el principal escollo a la descentralización es la falta de voluntad política y la ausencia de visión común – compartida tanto por los políticos como por la población – sobre el modelo territorial que se tiene que establecer. El consultor Ousmane Sy⁵⁶ (2008) confirmaba recientemente esta opinión:

53. LAFONTANT JOSEPH André, “Que signifie budget décentralisé ?”, Le Nouvelliste, 18 de Febrero de 2009.

54. Entre otras, Iniciativa de la Sociedad Civil (ISC), representada por Rocin Desroches y Group Croissance SA.

55. Ministerio de la Planificación y de la Cooperación Externa, “Documento de Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (DSNCRP)”, Noviembre de 2007, parte “Reforma y modernización del Estado”, párrafo 187, <http://digitexthaiti.com/Autres/DSNCRP/DSN08.php>.

56. Informe de misión para la República de Haití y la Delegación de la Comisión Europea en Haití del Consultor Ousmane SY, especialista y promotor de la descentralización en Malí, “Una hoja de ruta para que “atterrice” la descentralización en Haití”, Junio de 2008.

“la principal dificultad que pone trabas a la operacionalización de la descentralización a pesar de las numerosas experiencias acumuladas desde años, es la falta de consenso entre los actores políticos e institucionales sobre las modalidades de aplicación de los dispositivos previstos por la Constitución”.

3. POSICIÓN DE LOS DIFERENTES GRUPOS DE ACTORES

A. Estado central

Las principales instituciones implicadas en la elaboración de una visión nacional para el establecimiento de las Colectividades Territoriales y el lanzamiento del proceso de descentralización son:

- La Presidencia de la República.
- El Despacho del Primer Ministro y particularmente la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CNRA), que tiene como objetivo hacer propuestas en materia de políticas de descentralización.
- El Ministerio del Interior y de las Colectividades Territoriales (MICT), primer actor implicado en el tema de la descentralización.
- El Ministerio de la Planificación y de la Cooperación Externa (MPCE), responsable del desarrollo local.
- La Comisión permanente Interior y Colectividades Territoriales del Senado (6 miembros, Presidida por el Senador Joseph Lambert).
- La Comisión permanente Interior y Colectividades Territoriales de la Cámara de Diputados (27 miembros, presidida por el Diputado Pierre Mollin Charles).

La clase política dirigente está convencida de que la descentralización es hoy en día una condición imperante al desarrollo del país. El Estado central no puede enfrentar el desafío de vencer la pobreza desde Puerto Príncipe, y por eso es necesario delegar competencias y recursos para poner en marcha un proceso de desarrollo nacional a largo plazo.

Sin embargo, los diferentes representantes políticos están conscientes de la debilidad del Estado central y de su presencia reducida en el territorio haitiano.

Los ministerios encargados de la descentralización y del desarrollo local son los que son menos desconcentrados. Explicando la debilidad de su institución, un ministro recordaba un desafío mayor que enfrenta Haití: “no hay cargos medios, son ellos quienes constituyen la diáspora haitiana en Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y Francia. Los Ministros lo hacen todo, se encargan de las tareas administrativas básicas”.

Según muchos políticos haitianos, el principal obstáculo es el hecho de que todo se hace en margen de un marco legal. Ciertos actores – estatales o no – cuestionan la voluntad del actual gobierno para lanzar el proceso de descentralización a pesar de que, según unos analistas, hoy en día todas las condiciones están reunidas para lograr una descentralización efectiva.

B. Colectividades territoriales

La mayoría de las Colectividades Territoriales no es capaz de ofrecer los servicios públicos fundamentales a sus ciudadanos, principalmente por falta de recursos.

Además, se enfrentan a otro tipo de desafío, que es la volatilidad de los funcionarios. Cada vez que ocurren elecciones municipales en Haití, el nuevo entrante suele cambiar el conjunto del personal de la municipalidad, lo que plantea problemas básicos de gestión y de continuidad de la institución. Muy concientes de este fenómeno, todos los alcaldes entrevistados recalaban la necesidad de formar los electos para garantizar más estabilidad en los Municipios. También permitiría fortalecer la relación entre el Municipio y la comunidad, para que los funcionarios públicos tengan más peso y más credibilidad ante los ciudadanos.

Se podría pensar en una cierta reticencia del Estado central para delegar recursos y competencias, pero es más bien necesario considerar las Colectividades Territoriales – y particularmente el Municipio – como espacios de fortalecimiento del Estado haitiano. Se necesita reconstruir el Estado desde lo local, y por eso no hay que pensarlo en términos de competencia entre el poder central y los gobiernos locales.

Para tener más peso a nivel nacional, muchos Municipios se reunieron en asociaciones. Existen diez (10) Asociaciones Departamentales de Alcaldes, una por departamento. Hasta ahora son poco eficaces, pero por lo menos existen y, lo más importante, son conocidas y reconocidas tanto por los alcaldes como por el MICT, que ya organizó numerosas reuniones con sus representantes en Puerto Príncipe.

C. Cooperación internacional

La Cooperación Internacional es muy presente en Haití. El 14 de abril de 2009, tuvo lugar en Washington la tercera “Conferencia sobre el desarrollo económico y social de Haití” que reúne el conjunto de los donantes y representantes del gobierno haitiano. “Todos los participantes resaltaron que Haití se encuentra en un momento crucial y que actualmente existe una ventana de oportunidades que aprovechar”⁵⁷. En esta ocasión, los socios de la comunidad internacional anunciaron contribuciones adicionales de US\$ 324 millones para Haití para los próximos dos (2) años. No obstante, el Gobierno recordaba que la forma de ejecución de la ayuda al desarrollo era tan importante como las sumas invertidas.

La comunidad internacional está particularmente comprometida en los ámbitos de la descentralización y del desarrollo local. Sin embargo, cada agencia de cooperación tiene su visión propia del Estado que se tiene que construir, y como consecuencia la acción internacional en Haití es bastante dispersa. Si todos se acuerdan para decir que se necesita más autonomía para las Colectividades Territoriales, el discurso no implica necesariamente que las políticas respectivas sean concertadas y coordinadas. Unos, como la Agencia de Estados Unidos de Norteamérica para el Desarrollo Internacional (USAID), privilegian ante todo el establecimiento de un marco legal; otros, como la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), actúan en el fortalecimiento institucional a nivel de los Ministerios, pensando que es una

condición indispensable para empezar el proceso de descentralización; otros más, como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), trabajan directamente a nivel local, con los municipios y/o directamente con la población, sin esperar necesariamente que el Estado Central actúe primero.

El presupuesto global de los donantes en Haití para el periodo 2007-2011 resalta el papel mayor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la cooperación canadiense (ACDI) y de la Comisión Europea. Parece relevante detallar sucintamente la política de los principales donantes internacionales en Haití en materia de desarrollo local y facilitación del proceso de descentralización.

- **Banco Mundial, BID, FMI:** el BID es el primer donante en Haití, con un programa de desembolso de US\$ 520 millones para 2007-2011. No obstante, hoy día la descentralización y el fortalecimiento de las Colectividades Territoriales no forman parte de sus prioridades⁵⁸. El BID como el Banco Mundial y el FMI intervienen más en sectores como infraestructuras, educación, gobernanza económica.
- **Canadá:** La Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) lanzó en 2007 uno de los proyectos más importantes en tema de desarrollo local. Se trata del Programa de Desarrollo Local en Haití (PDLH), con un presupuesto de US\$ 17 millones. Este programa se enfoca a la vez en el fortalecimiento institucional de ministerios claves para los temas de descentralización y ordenamiento del territorio (MICT, MPCE) y en el financiamiento de proyectos de desarrollo local en zonas geográficas específicas. También incluye proyectos de formación y de fortalecimiento de las capacidades. Es la iniciativa más ambiciosa en el ámbito de la descentralización y del desarrollo local en Haití.

57. Comunicado del Banco Interamericano de Desarrollo sobre la “Conferencia sobre el desarrollo económico y social de Haití III”, 14 de Abril de 2009.

<http://www.iadb.org/news/detail.cfm?language=FR&id=5349>

58. Banco Interamericano de Desarrollo, “BID: Estrategia-país con Haití 2007-2011”, Noviembre de 2007. \\dcw2k8\Datos\mdoucey\Documents\DEMUCA\bid statégie pays.doc.

- **Delegación de la Comisión Europea:** la Unión Europea está muy presente en Haití en el tema de la descentralización. El décimo Fondo Europeo de Desarrollo (10º FED) prevé 36 millones de euros para el periodo 2008-2013 para proyectos de apoyo al proceso de descentralización y fortalecimiento del Estado de derecho, o sea el 12,4% de su presupuesto total⁵⁹. En junio de 2008, el consultor Ousmane Sy – especialista y promotor de la descentralización en Malí –, reclutado por la Delegación de la Comisión Europea, realizó una misión para presentar la experiencia de su país y proponer una “Hoja de ruta para que “atterrice” la descentralización en Haití”.

Frente a la diversidad de las visiones y de los proyectos, la Delegación ha constituido un grupo de trabajo

llamado “Grupo de los Donantes sobre la Descentralización”, que reúne la mayoría de los organismos de cooperación internacional en Haití, con fines de coordinar un mapeo de los actores y de sus intervenciones en el ámbito de la descentralización y del desarrollo local. Se trata de un espacio de reflexión donde cada uno puede compartir sus experiencias, para una mejor articulación de los esfuerzos y para caminar hacia una mayor eficacia. Poco a poco, se quiere transformar este grupo de trabajo en una “mesa sectorial” que incluiría representantes del Gobierno.

La Tabla que sigue presenta el primer mapeo de proyectos de descentralización y desarrollo local elaborado por el programa Gobernanza de la Unión Europea. Permite tener una visión global de la presencia de la comunidad internacional en Haití en el tema de la descentralización.

59. Delegación de la Comisión Europea en Haití, “Documento de estrategia país y programa indicativo nacional para el periodo 2008-2013”, http://www.delhti.ec.europa.eu/fr/pdf/CSP_final.pdf.

Tabla 16
Lista de los principales proyectos del grupo de los donantes sobre la descentralización en Haití en temas de descentralización y desarrollo

Donante	Agencia de ejecución	Nombre del proyecto	Zona	Ciudad	Tipo de proyecto	Inicio	Fin	Objetivos	Componentes	Estatus	Presupuesto (US\$)
ACDI	FAO	Desarrollo local en los municipios de Marmelade y Plaisance	Arribonito y Norte	Marmelade, Plaisance	Apoyo técnico	2005	2010	Contribuir a la reducción de la pobreza y a la rehabilitación del Medio Ambiente	1) Mecanismo de cooperación y apoyo técnico 2) Seguridad alimentaria, agroforestal y desarrollo local	En curso	6,15 M \$CN cuyo 5 millones \$CN y de ACDI
	OXFAM - Québec	Proyecto de apoyo al desarrollo local y a la agroindustria de Nippes	Nippes	Petit Rivière de Nippes, Anse-à-veau, Pallant	Apoyo técnico	2005	2010	Reducir la pobreza por promoción de modelo agroforestales y por el mejoramiento de capacidades de actores locales	1) Agroindustria 2) Gobernabilidad local	En curso	6,5 M \$CN
	Consorcio (CECI/ SOGEM/ SOCODEV/ ENAP)	Programa de Desarrollo Local en Haití/ PDLH	Todo Haití	On sub-proyectos a Saint-Michel, Gros Morne y Bombardopolis	Apoyo técnico	2006	2011	Incrementar las capacidades nacionales y locales en temas de desarrollo local, descentralización y ordenamiento territorial	1) Apoyo institucional orientado 2) Apoyo a procesos de descentralización 3) Investigación y formación 4) Apoyo al emprendimiento	En curso	20 M \$CN
ACDI/ FENU	FENU	Proyecto de apoyo a la gobernabilidad local en el Nordeste	Nordes te/8 municipios	Carice, Cuanaminthe, capotille, Mont-Organisé, Sainte Suzanne, Perches, Vallière et Mornin crochu	Apoyo técnico	2005	2010	Reducir la pobreza mejorando la gobernabilidad local e incrementando la producción en el respeto del medio ambiente		En curso	5,46 M US\$
AECID	AECID	Fortalecimiento municipal	...	...	...	...	...	Fase de identificación			8 M €
Alemania	KfW/ FAES	Gobernanza y desarrollo				2007	2011	Fortalecimiento			4 cooperantes
	DED/ FAES	...				2007	2011	Gobernanza			
	DED/ FDF	Desarrollo de la zona fronteriza				2007	2010	Fortalecimiento de las comunidades fronterizas			
Alemania/BM	DED/ SNEP	Fortalecimiento			2008	2011	Descentralización SNEP				1 cooperante
Francia	SCAC	Apoyo al proceso de descentralización en Haití (APDH)	Todo Haití		Apoyo técnico	2009	2013	Descentralización y gobernabilidad local	1) Fortalecer la capacidad de pilotaje de la DCT del MICT 2) Formar los actores (políticos y administrativos de las colectividades locales) de la descentralización 3) Apoyo a las colectividades locales, a acciones innovadoras de cooperación descentralizada e implementación de una red de las CT	No ha empezado	1 M €
	Grupo de Acción Francófona para el Medio Ambiente	Apoyo metodológico al municipio de Kenscoff						Implementación de una estrategia de desarrollo social sostenible en el Municipio de Kenscoff Fortalecimiento de sentimiento de pertenencia, educación a la ciudadanía			52.597,72€
EE.UU.	Associates in Rural Development (ARD)	LOKAL	Norte, Arribonito, Oeste	Cap-Haïtien, Acoul du Nord, Bas-Limbé, Limbé, Marmelade, Gonaves, SMIARC, Verrettes, Arcaneles, Cabaret, Cité Soliel, Port-au-Prince, Delmas, Petit Goâve, Carrefour	Apoyo técnico	2008	2010	Promover la transparencia y la imputabilidad de las CT con fines de fortalecer la democracia y la estabilidad política del país	1) Finalización y puesta en vigencia del marco legal para la descentralización		11,000,00 US\$

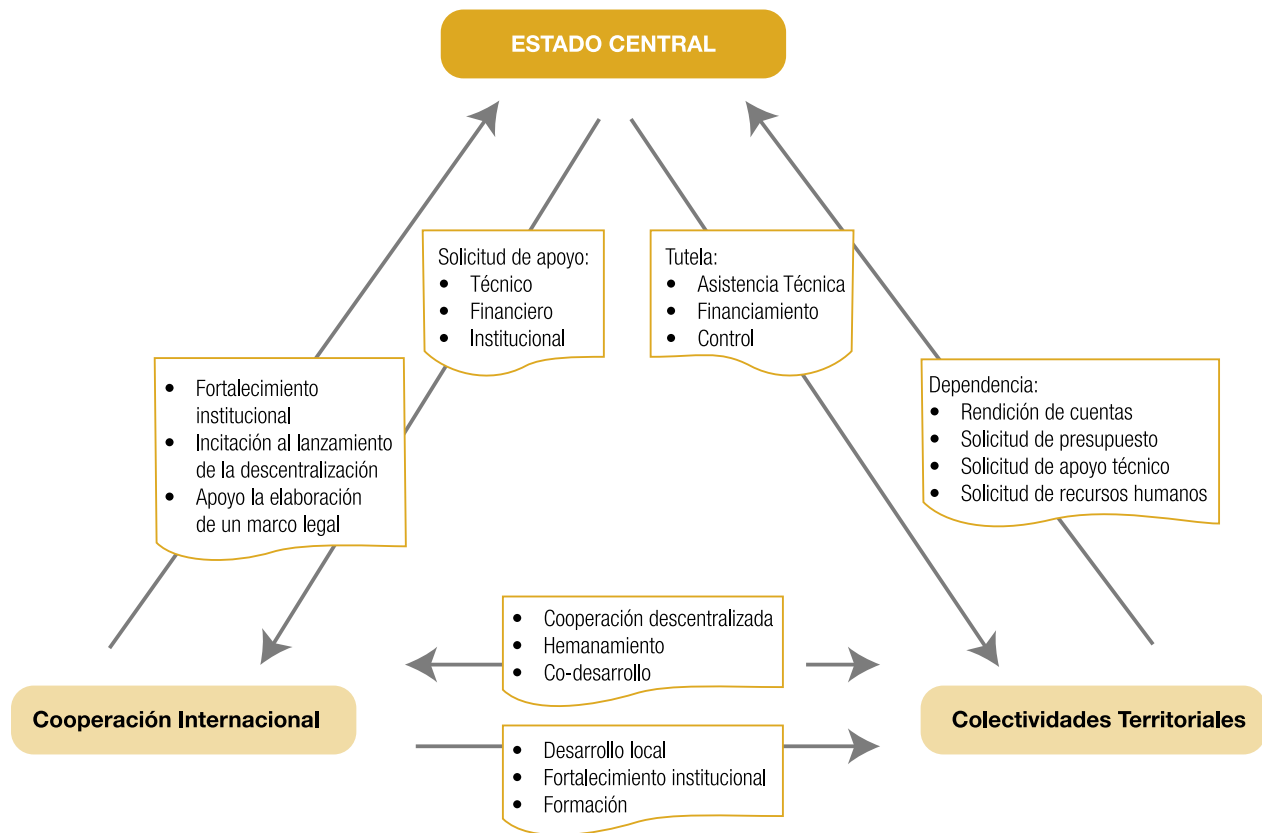
Fuente: Programa Gobernanza de la Delegación de la Comisión Europea en Haití, Marzo de 2009.

D. Relación entre los tres grupos de actores

Las relaciones entre los tres (3) grupos de actores identificados – el Estado central, las Colectividades

Territoriales, los organismos de cooperación internacional – son interdependientes. La Ilustración 17 es un esquema sintético de la articulación y de la naturaleza de las relaciones entre dichos grupos de actores, que las partes que siguen permiten detallar.

Ilustración 17
Relaciones entre el estado central, las colectividades territoriales y la cooperación internacional



Fuente: Elaboración propia a partir de las diferentes entrevistas realizadas durante el estudio de campo en Haití, Enero de 2009.

Estado central - Colectividades territoriales

Como se infiere de la Ilustración 6, el Estado central, a través del Ministerio del Interior y de las Colectividades Territoriales, ejerce la tutela con las Colectividades Territoriales; se caracteriza por un apoyo técnico, una asistencia financiera y una función de control. Hoy día, la relación entre ambos actores es directa, ya que las instituciones intermedias no son funcionales. Así, puede ser muy corriente que el alcalde de un pequeño Municipio hable directamente con un funcionario del Ministerio del Interior y de las Colectividades Territoriales. Un político haitiano recalca recientemente la complejidad de esta relación, diciendo de manera informal “l’Etat c’est comme l’ennemi : c’est une vache à lait et en même temps on cherche à s’en éloigner”⁶⁰.

Conciente de la dificultad para el Estado central de atender a todas las necesidades de los Municipios, el MICT quiere promover la cooperación descentralizada⁶¹, lo que ayudaría los Municipios a tener recursos propios, logrando así mayor autonomía.

Desde el punto de vista de las Colectividades Territoriales, y más particularmente según algunos alcaldes entrevistados, los Municipios son muy dependientes del MICT, y no se consideran autónomos como lo consagra la Constitución: tienen que rendir cuentas, pero también solicitan constantemente al Estado central apoyo técnico, subvenciones, personal formado y competente, permisos para hacer proyectos etc. Denuncian la falta crucial de medios y unos alcaldes evocan una “cierta ingerencia” del Ministerio de tutela en los asuntos Municipales.

Estado central - Cooperación internacional

El Gobierno actual está consciente del apoyo de la Comunidad Internacional para impulsar el proceso de

descentralización. Muchos programas de fortalecimiento institucional intentan mantener una colaboración estrecha entre el Estado haitiano y la comunidad internacional. No obstante, la clase política lamenta a menudo la falta de coordinación de las agencias de cooperación y su intervención que, en ciertas ocasiones, ocurre fuera de un marco legal y del debido de las autoridades locales: “los donantes financian a veces lo que les parece prioritario. Se contentan con evaluar dispositivos llamados participativos porque se apoyan en asociaciones locales a espaldas de las autoridades locales”⁶².

Por otro lado, los diferentes donantes y agencias de cooperación internacional ejercen una verdadera “presión” sobre el Gobierno para que ponga en marcha el proceso de descentralización. El desarrollo local y la descentralización son temas que parecen estar en primer plano en las agencias de las instituciones financieras internacionales, y la mayoría de las subvenciones están condicionadas a un compromiso político del Estado sobre estos dos temas. Hoy día, muchos actores internacionales presentes en Haití deploran una voluntad política reducida por parte del Estado central. Se dicen un poco desamparados frente al impacto limitado de sus acciones y a la falta de reactividad política del Gobierno.

Cooperación internacional - Colectividades territoriales

Los programas de fortalecimiento municipal y capacitación de los funcionarios públicos locales implican muy a menudo que las agencias de cooperación internacional trabajen directamente con los alcaldes y otras autoridades territoriales.

Hoy día, los modelos de cooperación descentralizada, hermanamiento⁶³ y co-desarrollo⁶⁴ tienden a desarro-

60. “El Estado es como el enemigo: es una mina y al mismo tiempo [las Colectividades Territoriales] buscan alejarse de él”. Declaraciones de un Alto Funcionario durante una entrevista semi-abierta realizada en Haití en Enero de 2009.

61. Cooperación descentralizada: relación de fraternidad, asistencia técnica o financiera, acción humanitaria o gestión comuna de bienes y servicios desarrollada por dos colectividades locales extranjeras, por lo general en una lógica de cooperación Norte-Sur.

62. Declaraciones de un Alto Funcionario durante una entrevista semi-abierta realizada en Haití en Enero de 2009.

63. Hermanamiento: “acción de establecer lazos de amistad y cooperación entre dos municipios o poblaciones relacionadas por su toponimia, historia, rango o por cualquier motivo” (Real Academia Española).

64. Co-desarrollo: modelo de cooperación que considera a los emigrantes como potenciales actores de desarrollo de su país de origen. Este término traduce las iniciativas de solidaridad emprendidas por las diásporas en la óptica de concretizar proyectos económicos, sociales o culturales en sus países respectivos.

llarse mucho. Si bien requiere una fuerte coordinación entre las diferentes agencias de cooperación, particularmente para asegurar una repartición más equitativa de los proyectos en el territorio, el primer balance de estas iniciativas es bastante exitoso.

Ejemplo de proyecto de cooperación descentralizada:

“Proyecto de fortalecimiento de las capacidades de la alcaldía de Jacmel”

A modo de ejemplo, parece interesante presentar un caso de cooperación descentralizada entre la ciudad de Jacmel (departamento Sureste, Haití), la ciudad de Strasbourg (región Alsace, Francia) y el Instituto Regional de Cooperación y Desarrollo (IRCOD). Este proyecto está principalmente financiado por la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Después de diversas consultorías realizadas para definir las necesidades del Municipio de Jacmel, se lanzó en 2007 el proyecto, que tendrá un plazo de cuatro (4) años. La Convención de cooperación firmada por ambas partes define los cinco (5) ejes de la cooperación⁶⁵:

1. **Limpieza de la ciudad:** establecer sistemas de recolección, transporte y tratamiento de los desechos sólidos y apoyo a la ciudad para implementar una política de tratamiento de las aguas residuales.
2. **Mercado:** restauración de un mercado existente y provisión para la construcción de un nuevo mercado.
3. **Fiscalidad local:** fortalecer la fiscalidad local con fines de incrementar los recursos del Municipio de Jacmel y sus capacidades impositivas y de recaudación para garantizar la sostenibili-

dad de las políticas implementadas en el marco del proyecto.

4. **Administración general:** permitir a la alcaldía un mejor funcionamiento a través de la reorganización de los servicios, el suministro de un equipamiento básico (computadoras etc.), la aportación de herramientas de gestión financiera y contable, la contratación y formación del personal municipal. Apoya particularmente el proceso de elaboración del presupuesto del Municipio.
5. **Gobernanza local:** experimentar, a nivel local, la creación de espacios de concertación y de decisión entre las diferentes instituciones municipales, nacionales y los actores locales.

Este proyecto es de especial interés y revela una cierta originalidad en su concepción, particularmente en dos (2) ámbitos.

- a) Fortalecimiento de capacidades de la alcaldía de Jacmel a través de dos (2) componentes:
 - fortalecimiento institucional, enmarcando el proyecto en una lógica de perennidad a mediano plazo;
 - desarrollo local concreto, enfocado en las necesidades de los ciudadanos y generando un impacto visible en el Municipio, contribuyendo así al incremento de la credibilidad y legitimidad de las autoridades locales.
- b) Inmersión en la vida cotidiana del Municipio. En el marco de la cooperación descentralizada establecida en la Convención, un cooperante francés, jefe de proyecto, está trabajando para los cuatro (4) años de duración del proyecto en las instalaciones mismas de la alcaldía de Jacmel, junto con el personal administrativo y técnico local. El simple hecho de compartir la oficina y por ende las condiciones de trabajo contribuye a desarrollar un ambiente de confianza y de respeto mutuo entre ambas partes. Además, per-

65. Instituto Regional de Cooperación y Desarrollo (IRCOD), “Informe final 2007”.
<http://www.ircod.org/data/Rapport%20Final%2007.pdf>

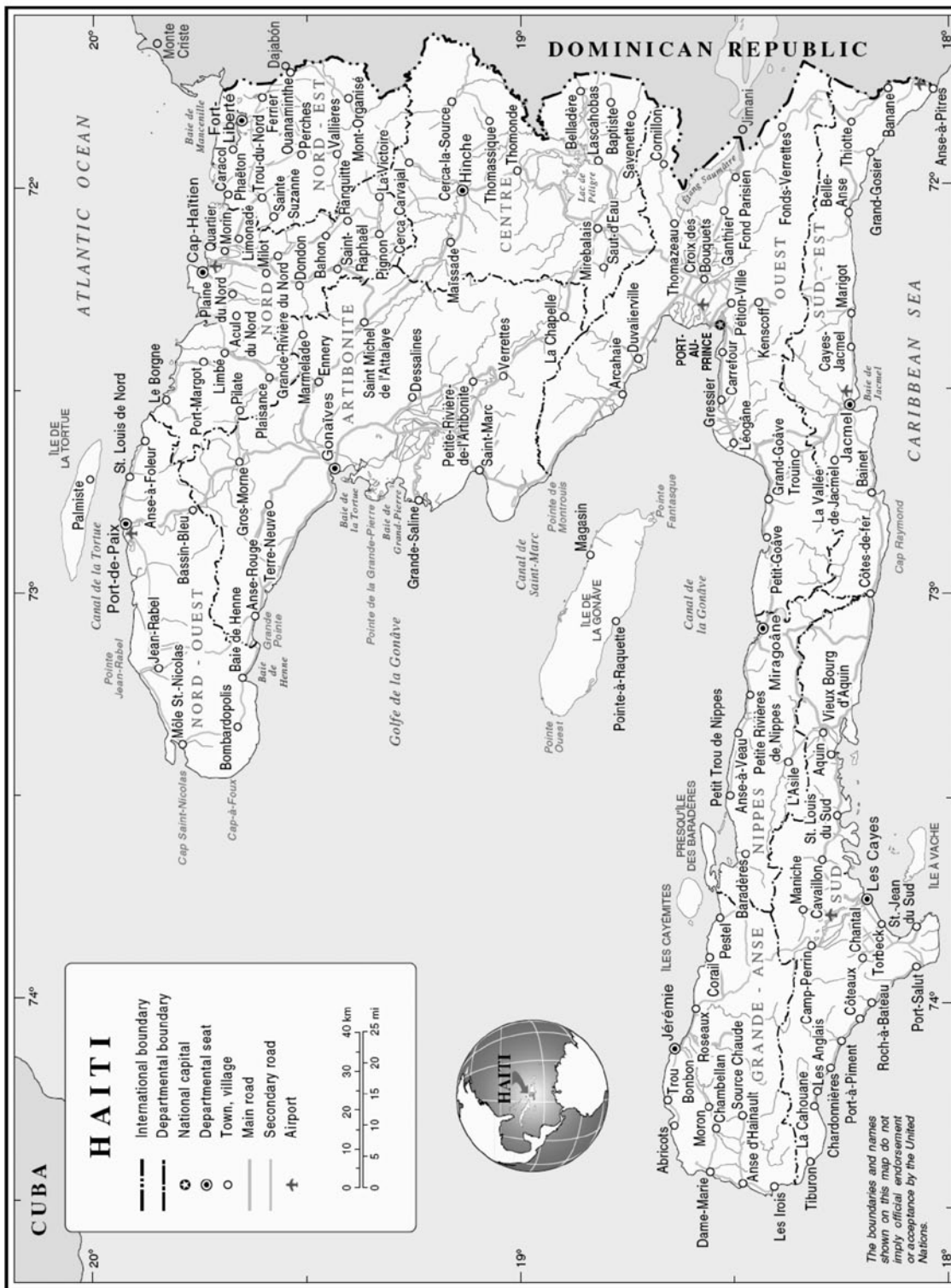
mite un verdadero conocimiento de la realidad y de las necesidades de la alcaldía así como un seguimiento eficaz del proyecto.

Este proyecto de cooperación descentralizada se enfrenta a desafíos políticos y dificultades técnicas, pero por el momento parece ser bastante exitoso. Se requeriría una evaluación completa y más perspectiva para

elaborar conclusiones objetivas. Sin embargo, a primera vista se puede anticipar una observación: el proyecto de fortalecimiento de las capacidades de la alcaldía de Jacmel por lo menos logra sensibilizar al personal local a la necesidad de establecer prácticas perennes de buena gobernanza y romper con hábitos que, a veces, se pueden asimilar a métodos populistas.

Anexos

ANEXO 1 MAPA DE HAÏTÍ



Department of Peacekeeping Operations
Cartographic Section

ANEXO 2 RECUESTO HISTÓRICO

1. HAITÍ, DE SU DESCUBRIMIENTO A LA INVASIÓN NORTEAMERICANA

A. Periodo colonial (1492-1791)

1492

Cristóbal Colón descubre una isla poblada de Taínos, Arahucos y Caribeños, llamada por sus habitantes Ayiti*. Rebautiza el territorio La Hispaniola, primera colonia del Nuevo Mundo. Muy rápidamente, los españoles esclavizan a los indígenas que no soportan el trabajo forzado. Desaparecen poco a poco.

1517

Para resolver la cuestión de la mano de obra, Carlos V autoriza el tráfico de esclavos, principalmente provenientes de la zona oeste de continente africano. El comercio triangular empieza.

1625

Filibusteros franceses, instalados en la isla de la Tortuga en el Norte de Haití comienzan a llegar en la parte oeste de la isla, marcando el inicio del periodo francés. Van convirtiéndose en plantadores de caña de azúcar, café y algodón.

1664

Colbert reconoce oficialmente la presencia francesa en la isla, y la rebautiza Saint-Domingue.

1685

Bajo Luis XIV, Colbert promulga el Código Negro*, institucionalizando la esclavitud en las colonias y justificando sus prácticas inhumanas.

1697

Con el tratado de Ryswick*, España reconoce a Francia la posesión de la parte oeste – pars occidentalis – de Saint-Domingue. La isla se divide en dos partes, una francesa al oeste y otra española al este (actual República Dominicana). Más de 30.000 colonos franceses llegan para poblar la nueva colonia. El tráfico de esclavos se desarrolla aún más. Se estima en más de

500.000 el número de esclavos presentes en la isla en esta época. Saint-Domingue, la “Perla de las Antillas” es una de las colonias más ricas del mundo, produciendo la mitad de la producción colonial francesa total.

B. Hacia la independencia de Haití (1791-1804)

1789

La Revolución francesa tiene un eco muy fuerte en el Nuevo Mundo, donde se difunden sus ideas y valores como la libertad o la igualdad de los hombres. Los esclavos soportan cada vez menos su condición infrahumana.

1791

En Haití numerosos esclavos se escapaban en las montañas donde formaban comunidades libres de esclavos cimarrones (mawonaj, en créole). En agosto de 1791 el esclavo Boukman*, sacerdote vudú, organiza la ceremonia de Bois-Caiman*, conocida como el elemento desencadenante de la sublevación general de los esclavos de Saint-Domingue, que conduce a la guerra de independencia contra la metrópoli.

1793

Periodo de las guerras entre Francia e Inglaterra por una parte, y entre Francia y España por otra, por el control de la isla. Saint-Domingue se vuelve cada vez más difícil de administrar. Intentando satisfacer también a los esclavos insurrectos, el comisario de la República francesa Sonthonax adopta medidas puntuales de concesión de la libertad de los esclavos, antes de proclamar de manera unilateral la abolición total de la esclavitud en Saint-Domingue.

1801

Toussaint Louverture, protagonista de la independencia, esclavo emancipado y General del Ejército francés, promulga en 1801 la Constitución autonomista de Saint-Domingue y llega a ser gobernador de la colonia. Dirige la revolución haitiana con sagacidad e inteligencia, enfrentando franceses, ingleses y españoles.

1802

Napoleón reacciona con presteza, mandando una tropa de 20.000 hombres bajo los órdenes de su cuñado, el General Leclerc, con el fin de reestablecer la esclavitud en Saint-Domingue.

1803

Toussaint Louverture es capturado y deportado en Francia. Muere de frío y de enfermedades encarcelado en el Fort de Joux, en las montañas del Jura. En Saint-Domingue, Jean-Jacques Dessalines dirige a los antiguos esclavos que redoblan esfuerzos para vencer a los franceses, que conocen su última derrota el 18 de noviembre de 1803 en la Batalla de Vertières*.

1804

El 1ero de enero de 1804 Jean-Jacques Dessalines proclama la independencia de Haití, convirtiéndole en la primera República negra independiente. En ese momento, la mitad de la población del país había nacido en África. De nuevo se rebautiza la isla, de su nombre originario Haití*, en referencia a la historia precolonial de la isla. Jefe de Estado de la joven República, Dessalines se proclama Emperador de Haití el 8 de octubre, con el nombre de Jacques Iero.

C. Periodo haitiano (1804-1815)

1805

Dessalines promulga una Constitución imperial en la cual afirma que todos “los haitianos serán desde entonces conocidos bajo la denominación de Negros”, sin distinción entre mulatos, negros, emancipados o esclavos. Por otro lado, el artículo 12 declara que “ningún Blanco, cualquiera sea su nación, pisará este territorio, a título de amo o de propietario”.

1806

Dirige el país en déspota, por eso sus antiguos compañeros lo traicionan. Dessalines cae en una emboscada y muere. Alexandre Pétion y Henri Christophe, se dividen el país, entre el Sur y el Norte. Es el inicio del periodo haitiano, que se revela bastante caótico, con una sucesión de guerras civiles y de dictaduras.

1818

Pétion muere, y los haitianos eligen a Jean-Pierre Boyer* como Presidente, quien logra reunificar el Norte y el Sur de Haití.

1820

Christophe se suicida.

1822

El ejército haitiano, compuesto de 20.000 hombres, invade la parte este de Santo-Domingo, logrando la unidad de la isla, gobernada durante 20 años por Boyer. Este episodio va a marcar para siempre las relaciones dominicano-haitianas, ya que los dominicanos nunca olvidaron esta invasión, que recuerdan para justificar el fuerte resentimiento contra sus vecinos.

1825

Como Francia amenaza con reconquistar Haití, Boyer tiene que aceptar la ordenanza del rey Charles X, en la cual declara reconocer la independencia de Haití a condición de que la joven República pague la potencia colonial una indemnidad de 150 millones de francos-oro, el equivalente del presupuesto anual de Francia en ese momento. Esta suma fue rebajada a 60 millones de francos-oro, que Haití pagó en su totalidad. El país demoró más de un siglo para saldar esta indemnidad.

1843

Jean-Pierre Boyer dimite. Sigue un largo periodo de golpes de Estado, principalmente por parte de Generales de la oligarquía militar. De hecho, el ejército y las élites mulatas no paran de disputarse el poder. El país se empobrece cada vez más.

1862

Los Estados Unidos de Norteamérica reconocen la independencia de Haití.

2. HAITÍ EN EL SIGLO XX: DE 1915 HASTA HOY DÍA

A. Ocupación estadounidense (1915-1934)

1915

El último déspota haitiano, Vilbrun Guillaume Sam, acaba de ser ejecutado por el pueblo. Frente a una situación interna que les parece anárquica, los Estados Unidos de Norteamérica invaden Haití. Oficialmente, la diplomacia de Washington justifica su derecho de ingerencia por principios humanitarios. En el contexto de la Primera Guerra Mundial, temen también a que la inestabilidad crónica de Haití favorezca la influencia alemana en el país. En realidad, se trata ante todo de

controlar geopolíticamente la región y de satisfacer sus intereses económicos.

El régimen de tutela que establecen los Marines pasa por el control de las aduanas, de la policía, de las finanzas públicas y de la administración, y por la selección de los dirigentes del país. Haití se ha convertido en un protectorado de facto.

Si bien esta ocupación permite llevar paz y estabilidad al país – a pesar de un grupo de rebelión dirigido por Charlemagne Péralte, los Cacos* – la situación de dependencia y de control total del país no favorece la emergencia de un modelo de desarrollo autónomo. Las iniciativas norteamericanas para desarrollar las infraestructuras, aumentar la producción del país o mejorar el sistema de salud y de educación ni siquiera dieron resultados que satisficieran las necesidades de la población.

1934

Los EE.UU. salen de Haití, sin dejar de mantener una influencia preponderante sobre los asuntos de la isla. Cuando se van, ninguno de los problemas estructurales del país ha sido resuelto.

B. Periodo de inestabilidad política (1934-1957)

Sigue un periodo de inestabilidad política recurrente. Se suceden varios gobiernos militares, tan ineficaces como corruptos, que llegan al poder prometiendo democracia y que se van cuando el país se hace ingobernable por los abusos que cometen. La mayoría de los dirigentes, carentes de legitimidad democrática (a menudo llegan al poder mediante golpes de Estado) usan frecuentemente de las fuerzas militares y policiales para mantenerse en el poder y reprimir la oposición. Es el culto de la persona y la concentración del poder. El país lleva cada vez más retraso socio-económico.

1937

En octubre, el dictador dominicano Trujillo ordena el masacre de miles de haitianos refugiados en su país. Entre 5.000 y 30.000 personas, según las fuentes, pierden la vida en pocos días, marcando la cumbre del antihaitianismo* en República Dominicana. Las relaciones diplomáticas entre los dos países se empeoran, alimentando de una y otra parte el sentimiento nacional⁶⁶.

1946

Ascensión política de una clase media negra, que se opone paulatinamente a la dominación de la élite mulata. Proviene de un “movimiento indigenista” que apareció durante la ocupación norteamericana y que intentó redescubrir las raíces africanas y la cultura popular haitiana.

1956

El Presidente Paul Eugène Magloire, quien había llegado al poder en 1950 mediante un golpe de Estado, deja Haití. Las arcas públicas están vacías y el país casi está en guerra civil.

C. Dictadura Duvalierista (1957-1986)

1957

François Duvalier es electo Presidente de la República gracias al soporte de los grupos claves de la clase media negra de Puerto Príncipe. Etnólogo y médico, los haitianos lo llaman rápidamente Papa Doc.

Llega al poder con un proyecto nacional y una doctrina política, el noirisme*, que tiene una definición racial de la nación: defiende la idea según la cual la lucha de clases, en Haití, se ilustra por la oposición entre la élite mulata y los campesinos negros. Los primeros dirigen el país, en detrimento de los segundos. Si bien es la realidad de la sociedad haitiana, el problema es que Duvalier instrumentalizó esta oposición para controlar mejor la población. En vez de solucionar la “fractura social” por el consenso, la empeoró, dividiendo aún más a los haitianos.

66. Para una mejor comprensión del periodo trujillista, e ilustración de la matanza haitiana, léase la novela de Mario Vargas Llosa, *La Fiesta del Chivo* (2000).

Es el inicio de una larga y sangrienta dictadura que logra controlar las tres fuerzas que dominaban hasta entonces la vida política haitiana: el ejército, la Iglesia católica y los mulatos.

1958

Frente a una tentativa de golpe, François Duvalier declara el Estado de excepción. Aprovecha el acontecimiento para crear una milicia encargada de la seguridad del Presidente, los Voluntarios de la Seguridad Nacional (VSN), más conocidos como los Tontons Macoutes. Entre 5.000 y 10.000, estos voluntarios luchan contra toda forma de oposición. Establecen un régimen de terror, con arrestos arbitrarios, violaciones, ejecuciones sumarias, torturas y encarcelamientos en la cárcel Fort Dimanche*. La mayoría de los intelectuales eligen la vía del exilio, contribuyendo a que baje el nivel educacional del país.

1964

François Duvalier se proclama Presidente vitalicio. Escribe una Constitución autocrática y crea una nueva bandera*, poniendo en marcha la Revolución Duvalierista. Instala entonces una dictadura caracterizada por la fuerte concentración de los poderes, la manipulación de las instituciones (disolverá la Asamblea), el culto de la personalidad y el amordazamiento violento de toda forma de oposición.

A nivel diplomático, Duvalier entretiene buenas relaciones con los Estados Unidos de Norteamérica porque sabe preservar los lazos económicos con el mundo de los negocios. Sin embargo, no fue particularmente favorable para el desarrollo del país ya que el PIB haitiano bajó del 40% entre 1960 y 1970, a pesar de que era igual al de República Dominicana y de Corea del Sur en 1959.

1966

Papa Doc llega a un acuerdo con el Vaticano concerniendo el establecimiento de una jerarquía católica de origen haitiana. Obtiene entonces el derecho de nombrar personalmente a los obispos, lo que le permite apartar los religiosos que podrían representar un peligro para la consolidación de su poder.

1971

François Duvalier muere, después de haber anunciado la devolución del poder a su único hijo de 19 años, Jean-Claude Duvalier. Baby Doc llega a ser Presidente

de Haití sin ningún tipo de experiencia política. Ni siquiera conoce su país, él quien creció entre las cuatro paredes del Palacio Nacional. Pasa por ser un Presidente mediocre e ineficaz.

Bajo la presión estadounidense, Haití conoce una fase de apertura, sobre todo a nivel económico. Washington apoya activamente este proceso, cuando Jean-Claude declara: “Mi padre hizo la Revolución política, yo haré la Revolución económica”. Los 70 son años de relativa prosperidad económica: la producción agrícola aumenta, como el turismo y las inversiones extranjeras. La ayuda internacional se reanuda.

No obstante, el periodo de desarrollo no dura mucho. Jean-Claude Duvalier abandona rápidamente sus esfuerzos de apertura económica; gasta el presupuesto público con un modo de vida extravagante. Haití de nuevo conoce una crisis económica, y el joven Presidente pierde poco a poco el soporte de los que todavía tenían esperanza. Además, Jean-Claude Duvalier tiene dificultades para canalizar la efervescencia de la nueva ola de libertad, y los duvalieristas más conservadores, fieles incondicionales del difunto padre, presionan al hijo para que controle con más firmeza el país. Mientras la oposición popular crece y se organiza, las prácticas estatales se hacen cada vez más represivas, y la prensa vuelve a ser silenciada.

1983

El Papa Jean-Paul II viaja a Haití. Frente a la situación socio-económica terrible declara públicamente: “Las cosas tienen que cambiar”. Esta frase es conocida por haber abierto el paso a una larga fase de toma de conciencia. La Iglesia, hasta ahora reputada por ser cercana al gobierno, se vuelve una fuerza de cambio, a través de la emergencia de la Teología de la Liberación. Poco a poco emerge la figura del sacerdote Jean-Bertrand Aristide, líder de la lucha contra la dictadura duvalierista, particularmente a través del movimiento Ti-Legliz*.

1985

Marchas estudiantiles y protestas públicas empiezan por primera vez en Haití desde la larga dictadura.

1986

Una verdadera insurrección se instala en todo el país, movimiento como la Operasyon dechoukaj. Jean-Claude Duvalier y su familia se exilian a Francia, una

semana antes del carnaval financiado en parte por la dictadura. Esta fiesta popular es reputada por su elenco cultural, su compromiso político y sus movimientos de masa.

D. Periodo de transición política (1986-1990)

1986

Antes de irse, Jean-Claude Duvalier deja el poder a los militares que forman el Consejo Nacional de Gobierno (CNG), presidido por el General Henri Namphy. Washington sostiene discretamente el CNG para que efectúe la transición hacia la democracia.

1987

Después del referéndum del 29 de marzo se proclama la Constitución actual, que establece un Estado de derecho y que prevé la organización de elecciones generales. Sin embargo, dichas elecciones fracasan después de una serie de actos criminales: incendio de edificios, pero sobre todo masacre de votantes en un colegio electoral de Puerto Príncipe el día de las elecciones. El CNG rechaza los resultados el mismo día.

1988

- El 7 de febrero Leslie Manigat, profesor y político de la oposición, es finalmente electo Presidente de la República. Vista su falta de legitimidad – sólo el 15% del cuerpo electoral votó – la comunidad internacional emite sus reservas en cuanto a esta elección. 134 días después, las Fuerzas Armadas derrocan el gobierno con un Golpe de Estado que vuelve a llevar al poder al General Namphy.
- El 11 de septiembre un comando armado de pistolas, machetes y porras asaltan la parroquia de San Juan Bosco, centro del movimiento Ti-Legliz, en pleno servicio religioso. El sacerdote Jean-Bertrand Aristide escapa por poco a la tentativa de asesinato, pero al menos 13 fieles son masacrados y 77 más heridos. En cuanto al edificio, los militares acaban por incendiarlo.

- El 17 de septiembre, un nuevo Golpe de Estado, realizado por soldados de la Guardia Presidencial y del Ejército destituye al General Namphy e instala al poder el General Prosper Avril.

Siguen nuevas operaciones de dechoukaj en la administración pública y tentativas de limpieza del Ejército.

1990

El gobierno militar de Avril es cada vez más duro y represivo. Un movimiento popular, movilizado entre otro con la canción *Kè-m pa sote*⁶⁷ del grupo Boukman Eksperyans*, exige y obtiene la dimisión de Prosper Avril. El 14 de marzo Ertha Pascal-Trouillot llega a ser Presidente provisoria, primera mujer en este puesto, con misión de organizar las próximas elecciones.

E. “Nou se lavalas” (1990-2004)

1990

Jean-Bertrand Aristide, antiguo sacerdote de la parroquia San Juan Bosco, después de una campaña electoral marcada por el slogan *Nou se Lavalas**, es electo Presidente de la República con el 67,4% de los votos. Son las primeras elecciones plenamente democráticas en los 187 años de historia de Haití como Estado independiente, donde Aristide muestra la inmensa popularidad de que goza en las capas más desfavorecidas de la población.

De hecho, el “padre de los pobres” representa una esperanza sin precedente para todos los haitianos.

Promete reducir las injusticias sociales y la espantosa miseria del país “a un nivel digno de pobreza”, y empieza con una serie de actuaciones urgentes para dignificar las condiciones de los trabajadores (introducción del salario mínimo), y con una campaña de alfabetización.

1991

La élite económica y el estamento militar impregnados de conservadurismo y asustados por las promesas sociales de “Titid” pronto empiezan un movimiento de re-

67. Literalmente “Mi corazón no salta”, es decir “No tengo miedo”.

acción. El 30 de septiembre de 1991, a menos de ocho meses de llegar a la Presidencia, Aristide es derrocado en un sangriento golpe de Estado (5.000 víctimas, 50.000 refugiados) dirigido por el jefe del Estado Mayor del Ejército, el General Raoul Cédras. Capturado inmediatamente en el Palacio Nacional por los soldados, Aristide es finalmente liberado y al día siguiente por la mañana emprende el camino del exilio, en Venezuela y luego en Estados Unidos de Norteamérica.

El Vaticano es el único país en reconocer, el mismo día, el gobierno de facto. El resto de la comunidad internacional condena el golpe: la OEA decreta al instante un embargo comercial y el Gobierno de Estados Unidos de Norteamérica ordena la congelación de los fondos para Haití. A pesar de que no tiene ninguna simpatía para Aristide, Washington no puede oficialmente apoyar, después de la Guerra Fría, un gobierno resultante de un golpe de Estado.

El 8 de octubre la junta de Cédras obliga a la Asamblea Nacional a declarar formalmente destituido a Aristide y a nombrar al magistrado Joseph Nérette como presidente provisional.

El país de nuevo conoce una situación muy crítica. El Presidente oficial, Jean-Bertrand Aristide, todavía goza de un amplio soporte popular, pero no puede regresar a Haití. Por otro lado, el país atraviesa una nueva crisis con la junta militar, corrupta, incapaz de gobernar y autor de topo tipo de exacciones. Lleva Haití al aislamiento, mientras miles de personas son desplazadas y van poblando los barrios populares de Puerto Príncipe.

1994

El Gobierno de George Bush Padre en Estados Unidos de Norteamérica no sostiene especialmente Aristide, pero está muy preocupado por la llegada a sus costas de boat people haitianos, huyendo del caos de inseguridad instalado en la isla.

Después de un proceso muy tortuoso y de largas negociaciones indirectas (a través del mediador de la ONU) entre Cédras y Aristide, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas autoriza la creación de una Fuerza Multinacional (FMN) de 21.000 soldados, de los cuales el 90% son estadounidenses, con fines de reponer por la fuerza al Presidente caído a su cargo.

Se trata de una decisión histórica, ya que nunca antes

la comunidad internacional se había movilizó con medios bélicos para revertir un golpe de Estado, mientras que para Estados Unidos de Norteamérica supone además su primera intervención militar en el continente contra un régimen derechista de facto en beneficio de un líder de izquierda.

No obstante, la operación Restaurar la Democracia implica ciertos compromisos para Aristide. De hecho, los EE.UU., a través de esta operación, cumplen con dos objetivos: primero, fortalecer su imagen de defensor del orden democrático y de los derechos humanos en el mundo; segundo, establecer un control directo sobre los asuntos del gobierno haitiano. La primera condición para el regreso de Aristide es que éste renuncie a recuperar los años de su mandato perdidos por su exilio. La segunda condición es la garantía de amnistía total para los actores del golpe.

Aristide sólo tiene un año para cumplir con sus promesas. En ese periodo de tiempo reducido, poco ha podido hacer. La medida simbólica más importante ha sido dismantelar las Fuerzas Armadas Haitianas (FADH), que siempre desempeñaron un papel clave en los golpes de Estado.

En cambio, Aristide no logra poner en marcha la serie de reformas que quería hacer. No tiene ni el tiempo ni las capacidades para organizar en forma eficiente los medios materiales y humanos indispensables para una empresa de tal envergadura. Su primer mandato es marcado por una extensa frustración, los Estados Unidos de Norteamérica controlando su acción tanto por los soldados desplegados en el territorio como por las 800 ONG que invaden el país (el 80% son norteamericanas).

1995

Aristide acaba su mandato, René Préval, su ex-Primer Ministro, es electo Presidente de la República.

Desde entonces, Jean-Bertrand Aristide sólo tiene una obsesión: reconquistar el poder, pese a que cada vez más militantes dudan de él ya que la izquierda no le perdona su compromiso con los EE.UU. El Movimiento Lavalas se divide en dos ramas, Fanmi Lavalas (Aristide) y Organización del Pueblo en Lucha (OPL), que sigue en la línea de las reivindicaciones del movimiento de origen.

Aristide siente su debilidad creciente, y busca el apoyo de las masas populares. Empieza a armar las Organizaciones Populares (Organizasyon popilè*) y acumula una gran fortuna personal. En muchos de sus discursos, preconiza la violencia, particularmente contra los duvalieristas y el imperialismo norteamericano. Se refiere al mito fundador de Haití, la revuelta de los esclavos, y llega según algunos de sus detractores hasta defender el suplicio del Pè Lebrun*.

1999

El 11 de enero, el Presidente de la República René Préval anuncia que vence el mandato de la Asamblea Nacional. Empieza a gobernar por decreto.

2000

Las próximas elecciones legislativas son previstas para el 19 de marzo de 2000. Después de un año y medio de inestabilidad política, el anuncio de la organización de dichas elecciones provoca una ola de violencia. En abril, por lo menos diez miembros de la oposición son asesinados. Un grupo quema la sede de la Convención Democrática Unida, el partido de la oposición. Frente al clima de terror, el Consejo Electoral Provisorio (CEP) decide aplazar las elecciones.

Finalmente, el escrutinio tiene lugar el 21 de mayo (primera vuelta) y el 9 de julio de 2000 (segunda vuelta). A causa de la inseguridad, la campaña electoral ocurrió sin mítines públicos.

Las elecciones sucedieron en un clima muy pacífico, con una fuerte participación de los ciudadanos (60%) en la primera vuelta. El partido Fanmi Lavalas obtuvo 72 de los 83 escaños de la Cámara de Diputados y la totalidad de los escaños del Senado. La oposición contestó los resultados y boicoteó la segunda vuelta. El Presidente del CEP rechazó los resultados definitivos por fraude en el recuento de votos. Tuvo que dejar el país. La OEA también denunció la irregularidad de la primera vuelta del escrutinio.

En la elección presidencial del 26 de noviembre, Jean-Bertrand Aristide, representante del partido Fanmi Lavalas, es reelecto con el 91.7% de los votos para un

segundo mandato no-consecutivo. La oposición no participó en esta elección. Según las fuentes oficiales, el 60% de la población votó. No obstante, pareciera que en realidad sólo el 6% de los haitianos votó, en un clima de intimidación.

La tensión política se acompaña de atentados cada vez más graves en contra de la tolerancia y a la libertad de expresión, como el asesinato del famoso periodista Jean Dominique, el 3 de abril de 2000. Muchos miembros de la oposición son detenidos sin mandato, a veces ejecutados. Las "OP" armadas se convierten en una milicia personal, las chimè*.

La degradación de la situación política desemboca sobre la congelación de la ayuda internacional, a pesar de que el país esté en una situación de marasmo económico. Las infraestructuras están en un estado catastrófico, la población conoce la escasez de comida, la inseguridad es enorme. Los haitianos, y sobre todo los altos ejecutivos y los profesionales huyen del país.

Las ambiciones personales de Aristide y sus derivas autoritarias impiden todo intento de democratización y de negociación con la oposición. El antiguo sacerdote reaviva e instrumentaliza los tradicionales antagonismos socio-raciales de la sociedad haitiana. Laurent Jalabert⁶⁸ calificó sus prácticas políticas de "populismo de la miseria": corrupción, manipulación de los jóvenes de las barriadas como Cité Soleil*, droga, demagogia, utilización del créole y del símbolo del vudú son sus herramientas principales para reunir las masas.

2002

Movimientos de oposición organizados surgen, como "Convergencia democrática" o el "Grupo de los 184"*. Pero los campesinos, los estudiantes y algunas pandillas armadas también se vuelven contra Aristide.

2003

Los grupos armados pro-Aristide (chimè) atacan la Universidad de Gonaïves. La situación es de insurrección y precipita los esfuerzos internacionales para salir de la crisis y pedir la dimisión de Aristide.

68. Laurent Jalabert, "Un populisme de la misère : Haïti sous la présidence Aristide – 1990-2004"

2004

Después de meses de manifestaciones populares violentas, Aristide se exilia en Sudáfrica.

F. Gobierno de transición (2004-2006)

2004

Alexandre Boniface, entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia, es nombrado Presidente interino tal y como lo prevé la Constitución de 1987. El mismo día, una fuerza multinacional temporal dirigida por los Estados Unidos de Norteamérica se despliega en el país para una misión de tres meses autorizada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En junio, la MINUSTAH reemplaza la fuerza temporal para apoyar el gobierno de transición, garantizar la seguridad y estabilidad y ayudar a reformar la policía. El objetivo de la transición es organizar elecciones libres antes de febrero de 2006. Alexandre Boniface y su Primer Ministro Gérard Latortue prometen no participar a dichas elecciones ni integrar el próximo gabinete ministerial. Después de una breve tregua, la violencia política aumenta de nuevo cuando partidarios de Aristide lanzan

la Operasyon Bagdad, una explosión de violencia para festejar el aniversario del golpe de 1991 y pedir el regreso de su líder.

G. Periodo contemporáneo: René Préval (2006-2009)

2006

Por la segunda vez, René Préval es electo Presidente de la República de Haití. El Estado haitiano logró una relativa pero frágil estabilidad política, a pesar de que la inseguridad urbana sigue y que todos los desafíos socio-económicos perduran.

2008

El 10 de abril el Senado vota una moción de censura para destituir al Primer Ministro Jacques-Édouard Alexis, dos días después de las revueltas contra hambre ligadas a la crisis alimentaria mundial. Después de varios meses de trámites políticos entre el Presidente Préval y la Asamblea Nacional, Michelle Duvivier Pierre-Louis es ratificada como Primer Ministro. Es la primera mujer a ocupar ese cargo.

ANEXO 3 GLOSARIO

ANTIHAITIANISMO

Existe en algunas capas de la población dominicana un resentimiento para con los haitianos, a raíz sobre todo de la ocupación total de la isla por Boyer en 1822. Las relaciones entre los dos países son muy tensas y complejas, particularmente sobre la cuestión de la migración haitiana en República Dominicana, sobre todo durante el periodo de zafra.

ARISTIDE, JEAN-BERTRAND (TITID)

(1953-). De formación religiosa – fue sacerdote salesiano – era cerca a la Teología de la Liberación. Oponente a la dictadura duvalierista, apareció paulatinamente como el héroe de los pobres y de los oprimidos. Presentó sus reflexiones sobre temas sociales en numerosos libros, como Todo hombre es un hombre (1992) o Dignidad (1994). Fue Presidente de la República de Haití en dos ocasiones. Un golpe de Estado, en 1991, perturbó el primer mandato (1990-1995), cuando vivió tres años en exilio. El segundo (2000-2005) no lo pudo acabar, obligado a exiliarse en 2004 por la crisis política que provocó.

AYITI KISKEYA BOYO

Nombre arahuaco de Haití en el periodo precolonial, que significaba “tierra de altas montañas”. Cuando tomaron su independencia, los antiguos esclavos decidieron rebautizar su país con el nombre de Ayiti (en créole) o Haití, en símbolo de su deseo de borrar la colonización francesa.

BANDERA DUVALIERISTA

Durante el duvalierismo, François Duvalier cambió la tradicional bandera haitiana azul y roja. Reemplazó el azul por el negro, en símbolo de su doctrina, el noirisme.

BOIS-CAÏMAN

Lugar donde se celebró la ceremonia vudú del mismo nombre que tuvo lugar el 22 de agosto de 1791 cerca

de Cabo Haitiano, en el Norte del país. Es conocida como el chispazo de la revuelta general de los esclavos que condujo a la independencia de Haití, en 1804.

BOSSALES

Esclavos nacidos en África que no se asimilaban a la cultura colonial, a diferencia de los esclavos criollos. La tradicional oposición entre los dos grupos se sedimentó en la independencia.

BOUKMAN

Nombre del sacerdote vudú (houngan) que condujo la ceremonia de Bois-Caïman en 1791. Nació en Jamaica, y después lo vendieron en Saint-Domingue, para trabajar en plantaciones francesas. Su nombre viene de su sobrenombre inglés “Book Man”, que ganó por su aptitud a leer. Poco después del levantamiento de los esclavos, las autoridades francesas lo capturaron y lo decapitaron. Su cabeza fue puesta en un palo en la plaza pública con la inscripción “Eso es la cabeza de Boukman, Jefe de los rebeldes”. Los haitianos lo honraron, admitiéndolo en el panteón de los loa (espíritus vudú).

BOUKMAN EKSPERYANS

Literalmente “Experiencia Boukman”. Nombre del famoso grupo de música creado en 1987. Es el primer grupo musical haitiano a reivindicar abiertamente las raíces culturales afro-haitianas, celebrando el “ritmo vudú” e iniciando un nuevo estilo musical, la Misik Rasin (“música raíces”). Más allá de lo folklórico, hay un verdadero trabajo de investigación para entender y valorizar la idiosincrasia haitiana y hacer que los haitianos se asumen a si mismos, empezando por el reconocimiento y la valorización de esa parte de su cultura. Cabe resaltar que el nombre Boukman Eksperyans se refiere directamente al sacerdote vudú Boukman.

Este grupo también es conocido por su fuerte compromiso político. Se hizo famoso en 1990 con su canción de carnaval “Kè-m pa sote” (“No tengo miedo”), que

tuvo un impacto decisivo en el proceso de derrocamiento de la dictadura duvalierista.

BOYER, JEAN-PIERRE

(Probablemente 1776-1850). Nacido en Saint-Domingue, líder de la Revolución haitiana y Presidente de 1818 a 1843. Unificó el Norte y el Sur de Haití en 1920. También invadió Santo Domingo, tomando el control de toda la isla de La Hispaniola de 1922 a 1843.

CACOS

Campesinos armados del inicio del siglo XX que se sublevaron contra el poder central de Puerto Príncipe. La revuelta de los Cacos era bastante anárquica, por eso los norteamericanos pretextaron, entre otros argumentos, entrar en Haití para poner fin al levantamiento popular. Sin embargo, se volvió durante los primeros años de la ocupación de los EE.UU. una verdadera fuerza de resistencia, dirigida por Charlemagne Peralte (matado en 1919 por un soldado norteamericano). Considerados como bandidos, la fuerza de ocupación los anonadó totalmente.

CHIMÈ

Grupos que formaban una milicia armada e instrumentalizada por Aristide. Por lo general, provenían de los barrios populares y entretenían una relación compleja con el gobierno de Aristide, entre apoyo negociado, droga y pequeño gangsterismo. Se presentaban ellos mismos como una organización popular (“Organizasyon Populè”) que representaba a las masas.

En la mitología griega, la quimera (“chimère” en francés) es un monstruo imaginario con cabeza de león, cuerpo de cabra y cola de dragón y que vomita llamas. En Haití, la expresión criolla “en chimè” traduce un estado patológico temporal, debido a cierta decepción o desilusión, lo que conduciría al individuo a cometer actos de violencia en contra de los que se opondrían a él. Se suele decir: “Misye en chimè, rete lwen-l”, lo que significa “Evita a esa persona, está en chimè”.

CITÉ SOLEIL

Barriada (bidonville en francés) más grande, sobrepoblada y considerada como la más peligrosa de Puerto

Príncipe. Era la zona de acción de predilección de Aristide, quien utilizó y armó a muchos jóvenes de ese barrio extremadamente pobre para ejecutar sus deseos de poder. Después de su salida del país, Cité Soleil se había vuelto una zona de no-derecho, controlada por pandillas armadas. El 20 de febrero de 2007, la MINUSTAH declara haber tomado el control de la barriada, después de una operación armada una semana antes donde 700 cascos azules habían bloqueado la barriada.

CÓDIGO NEGRO

El Código Negro es el nombre dado al conjunto de documentos escritos por las autoridades francesas y que tenía como propósito regir la vida de los esclavos negros en las islas francesas. Se trata particularmente de la ordenanza de Luis XIV (1685), que establece un estatus penal y civil para los esclavos, legitimando e institucionalizando los tratamientos inhumanos.

CHRISTOPHE, HENRI

(1767-1820). Fue un líder clave en la Revolución haitiana. Después de la creación de una nación distinta en el Norte del país fue electo Presidente de la República, en 1807. En 1821 se proclama Rey de Haití bajo el nombre de Henri I. Visionario, es conocido entre otros por la construcción de la Ciudadela Henri Christophe, fortaleza erigida mediante un sistema de trabajo forzado en el norte de Haití, cerca de Cabo Haitiano, para proteger y defender la isla en contra de una nueva invasión francesa. Se suicida el 8 de octubre de 1820.

DECHOUKAJ

Expresión créole, del francés “dessouchage”, que significa “remoción de tocones”. Dechoukaj es un término créole muy fuerte que puede significar la destrucción de una casa, de una propiedad o el linchamiento de un individuo. A finales de los años 80, la palabra adquirió un sentido muy específico, refiriéndose a las formas de venganza popular que concluyeron el periodo dictatorial. Se trataba de acosar a los “Tontons Macoutes” y otros partidarios del régimen duvalierista. La recurrencia de estas formas de justicia popular es íntimamente vinculada con la debilidad del Estado de derecho. En Haití, la clase pobre se niega a confiar en un sistema judicial que la excluye.

DESSALINES, JEAN-JACQUES

(1756-1806). Forma parte de los héroes de la Revolución haitiana. Fue el primer emperador de Haití (1804-1806) bajo el nombre de Jacques I. Mantuvo una política agraria colonial, destinada a mantener los beneficios de la industria azucara por la fuerza. Finalmente sus colaboradores lo asesinan en 1806, cuando su gobierno quiso emprender una reforma agraria a favor de los antiguos esclavos sin tierra.

DUVALIER, FRANÇOIS (PAPA DOC)

(1907-1971). Médico y etnólogo. Desarrolló una doctrina basada en la autenticidad y en una definición racial de la nación (noirisme). Fue electo Presidente de Haití en 1957. Después de declararse Presidente vitalicio en 1964 con el derecho de designar a su sucesor, instaló un régimen dictatorial, eliminando toda forma de oposición. Dirigió el país de manera represiva e intolerante hasta su muerte en 1971. Entre otras manifestaciones de su política, utilizó la religión vudú para construir un cierto misticismo en torno a su poder.

DUVALIER, JEAN-CLAUDE (BABY DOC)

(1951-). Hijo de François Duvalier. Sucesor designado por su padre, fue Presidente de Haití de 1971 a 1986. Llegó a la cabeza del país a los 19 años para que perdure la dictadura duvalierista establecida por François Duvalier. Huyó a Francia con su familia en 1986 después de ser derrocado por una revuelta popular.

DUVALIERISME

Nombre dado al régimen dictatorial establecido por Papa Doc y Baby Doc durante casi 30 años.

FORT DIMANCHE

Prisión tristemente célebre donde eran encarcelados los presos políticos y de derecho común durante la dictadura duvalierista. Muchos perdieron la vida en esta cárcel, después de las torturas y tratados inhumanos. La prisión cerró oficialmente en 1991, con la elección de Jean-Bertrand Aristide.

GRUPO DE LOS 184

Se trata de una coalición creada en 2003 y formada por partidos de oposición, empresarios del sector pri-

vado y grupos de la sociedad civil que militaron pacíficamente para la dimisión de Aristide. Lanzaron una campaña nacional bautizada “Caravana de la esperanza” para promover lo que llamaban el “Nuevo contrato social”. Después del exilio de Aristide el 20 de julio de 2004 casi ya no se habló del Grupo de los 184, y el famoso “Contrato social” nunca se aplicó.

INDIGENISMO

Movimiento literario surgido en 1925 en Haití que hizo por primera vez el elogio del créole. Promueve y defiende la idea de usar el idioma créole como vehículo de expresión del pensamiento literario y cultural haitiano.

LA HISPANIOLA

Del español “La Española”. Nombre de la isla (Haití + República Dominicana) dado por Cristóbal Colón en el momento de su descubrimiento.

LAVALAS

Palabra créole que denomina a los torrentes que bajan de las montañas después de una tormenta y fuerte lluvia, que arrasa y lo lava todo en su recorrido. En 1990, Jean-Bertrand Aristide se dio cuenta de que su candidatura a la presidencia iba a provocar una verdadera efervescencia electoral y movimientos de masa. Invitó entonces a los haitianos a crear un flujo, un “lavalas” para cortar el camino a Roger Lafontant, candidato pro-duvalierista. El slogan de su campaña era “Nou se lavalas”, es decir “Somos el torrente”. Después denominó a su movimiento político con ese nombre y luego a su partido político, Fanmi Lavalas (“Familia Lavalas”).

LOUVERTURE, TOUSSAINT

(1743-1803). Héroe de la Revolución haitiana, gran estratega político y militar. Esclavo bossale, aprendió a leer y escribir a los cuarenta años de edad. Después de servir como General en el Ejército francés, llegó a ser gobernador de Saint-Domingue. Su legado es el haber sentado las bases para la erradicación definitiva de la esclavitud en Haití y posteriormente, a consecuencia de eso, en el mundo entero.

MAWONAJ

Del francés marronnage. Forma de resistencia de los negros importados de África contra la esclavitud en Saint-Domingue. Los esclavos cimarrones abandonaban las plantaciones del dueño para refugiarse en las montañas, donde empezaron a organizarse. Es el embrión de la revuelta de los esclavos y el rechazo de sus crueles condiciones de existencia. El mawonaj evolucionó con las primeras revueltas organizadas que luego formaron la Revolución haitiana.

MINUSTAH

“Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití”. Fue ordenada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 2004, después de la salida del Presidente Jean-Bertrand Aristide al exilio. El mandato de la misión concierne tres ámbitos de intervención: seguridad y estabilidad; proceso político; derechos humanos.

NOIRISME

Término generalmente usado para describir una visión racial de la cultura y de la política por algunos intelectuales haitianos. Fue un movimiento organizado después de la ocupación norteamericana (1915-1934). En los años 30, el noirisme podría ser considerado como la marca haitiana del movimiento francés de la negritud, con el resurgimiento del pasado africano, de la religión vudú y con la necesidad de un liderazgo negro auténtico. Este movimiento fue la base ideológica del régimen de François Duvalier en 1957.

ORGANIZASYON POPULÈ

Literalmente Organización Popular. Al principio, asociaciones sociales y laicas creadas por miembros del movimiento Ti-Legliz en las zonas marginales de Puerto Príncipe, con fines de promover la democracia y el desarrollo a nivel local. Paulatinamente, una mayoría fueron cooptadas, transformándose en organizaciones de apoyo político a Aristide, en los años 1990.

PÈ LEBRUN

Forma de suplicio del collar adoptado después del exilio de Jean-Claude Duvalier en 1986 contra algunos Macoutes conocidos por su crueldad durante la dic-

tadura. Una vez detenidos, se les ponía un neumático inflamado en el cuello.

Aparentemente, Jean Bertrand Aristide hizo la apología de este suplicio, refiriéndose a la muerte de unos Macoutes responsable de la matanza de la capilla San Juan Bosco en 1988. La expresión “Pè Lebrun” se refiere a una publicidad de los 80 para neumáticos.

PÉTION, ALEXANDRE

(1770-1818). Mulato haitiano, militar y político. Participó en la revuelta negra contra los colonizadores franceses. Reivindicaba la democracia liberal contra Henri Christophe, que dirigía el Norte de Haití, mientras Pétion era Presidente de la República en el Sur del país (de 1808 a su muerte). Dio asilo a Simón Bolívar, ayudándole a preparar su campaña de liberación de América latina.

PÉTION-VILLE

En 1831 una ley consagra la fundación de la ciudad de Pétion-ville. Sin embargo, el proyecto del Presidente Alexandre Pétion de hacer de la ciudad la capital de Haití nunca se realizó. Hoy en día esta ciudad, ubicada en las alturas de Puerto Príncipe, se conoce por alojar a la burguesía haitiana. Pétion-ville es también un centro de negocios próspero.

PORT-AU-PRINCE

Puerto Príncipe, o Pòtoprens en créole, es la capital de Haití desde 1749. De los ocho millones de habitantes que tiene Haití, cuenta con más de dos millones de habitantes, y atrae cada año a miles de campesinos que esperan encontrar mejores condiciones de vida en la capital. Puerto Príncipe, centro del poder político, concentra también la mayoría de la economía del país, todas las sedes de las organizaciones internacionales, la administración y las instancias gubernamentales haitianas: se suele hablar de la “República de Puerto Príncipe”.

PRÉVAL, RENÉ GARCÍA

(1943-). Presidente de la República de Haití desde 2006 y líder de la coalición Frente de la Esperanza (ES-PWA). Hizo un primer mandato de 1995 a 2000. Es

el único jefe de estado de Haití elegido democráticamente que logra terminar su mandato y que entrega el poder voluntariamente.

RYSWICK

El tratado de Ryswick fue firmado el 20 de septiembre de 1697 en la ciudad de Rijswijk en los Países Bajos. Finalizó la Guerra de la Liga de Augsburgo, enfrentó a Francia contra la Gran Alianza. Entre otros acuerdos territoriales, España cedió a Francia la parte occidental de la isla de Saint-Domingue, actual Haití.

TI-LEGLIZ

Diminutivo para “Ti Kominote Legliz”, o sea Pequeñas Comunidades Eclesiásticas. Fueron creadas en América latina por los Teólogos de la Liberación. Se trata de unidades locales de la Iglesia católica a través de las cuales se difunden los elementos de una concienciación social. En Haití, Jean-Bertrand Aristide era el líder más destacado de este movimiento.

TONTONS MACOUTES

Personaje folklórico, generalmente un viejo, que asusta a los niños por su aspecto austero. Este término fue aplicado a los miembros del grupo paramilitar llamados los Voluntarios de la Seguridad Nacional (VSN) durante el periodo duvalierista. Después de un intento de ase-

sinato en su contra, François Duvalier creó en 1958 dicha fuerza militar para protegerlo. Los Macoutes se convirtieron en un órgano importante del aparato represivo de la dictadura: aterrorizaban, torturaban y mataban a todos los oponentes.

VERTIÈRES

Famosa batalla que tuvo lugar en el Norte de Haití, cerca de Cabo Haitiano el 18 de noviembre de 1803. Opuso las tropas francesas del Comandante Rochambeau y las de Jean-Jacques Dessalines, General nacido esclavo. Frente a la resistencia y a la victoria final de los rebeldes, Las tropas francesas tuvieron que capitular. Dessalines proclamó la independencia de Haití dos meses después en la ciudad de Gonaïves, el 1ero de enero de 1804.

VUDÚ

Religión tradicional de los esclavos, importada del Dahomey (África). Como el idioma créole, el vudú era un vector de cohesión cultural y de resistencia política para los esclavos que luchaban contra la opresión francesa. Desde su emergencia, el culto del vudú se celebraba de manera clandestina, puesto que era prohibido por los colonizadores. Después de la independencia siguió siendo marginado. Aunque una gran parte de la población haitiana sigue creyendo en los loa (santos en la religión católica, expresión del sincretismo religioso), no es frecuente confesar públicamente esta creencia religiosa.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- ANGLADE Georges, Espace et liberté en Haïti, Montréal, ERCE-CRC, 1982.
- DESHOMMES Fritz, Décentralisation et Collectivités Territoriales en Haïti, un état des lieux, Editions Cahiers Universitaire, Cahier No I, 2004.
- ORIOL, GUERRIER & VINCENT, L'utopie territoriale. La décentralisation alternative. Port au Prince, PIREL, 1995.

ARTÍCULOS DE REVISTAS CIENTÍFICAS

- BERNARDIN Ernst, "La Planification régionale en Haïti", Cybergeo, Aménagement, Urbanisme, artículo 84, en línea desde el 16 de Marzo de 1999, modificado el 05 de Marzo de 2007. <http://www.cybergeo.eu/index4840.html>
- DORNER Véronique, "La Décentralisation en Haïti", en Les dimensions sociales et économique du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara, Le Bulletin de l'APAD número 15, en línea desde el 20 de Diciembre de 2006. <http://apad.revues.org/document565.html>
- PROFETE Jean M., "Les habitations rurales dans l'optique de la décentralisation et de l'aménagement spatial", Cybergeo, Espace, Société, Territoire, artículo 113, en línea desde el 10 de Noviembre de 1999, modificado el 28 de Febrero de 2007. <http://www.cybergeo.eu/index1853.html>

ARTÍCULOS DE PRENSA

- CANTAVE Tony, "Haïti/Décentralisation : Mise en oeuvre difficile", AlterPresse, 10 de Noviembre de 2006.
- DORVAL Monferrier, "Budget de l'État, budget des communes", Le Nouvelliste, 30 de Enero de 2009.
- DJEMS Olivier, "Impossible de parvenir à la décentralisation sans la participation des sections communales", AlterPresse, 10 de Septiembre de 2007.
- GAILLARD Micha, "Vers la mainmise de la Primature sur les Mairies et autres Collectivités Territoriales ?", Le Nouvelliste, 2 de Marzo de 2007.
- JOBNEL Pierre, "Jean Rénol Elie plaide en faveur d'une démocratie réelle", Le Nouvelliste, 17 de Abril de 2007.
- LAFONTANT JOSEPH André, "Amendements constitutionnels et Décentralisation", Le Matin, 24 de Abril de 2009.
- LAFONTANT JOSEPH André, "La décentralisation des finances publiques", Le Nouvelliste, 17 de Febrero de 2009.
- LAFONTANT JOSEPH André, "Que signifie budget décentralisé ?", Le Nouvelliste, 18 de Febrero de 2009.
- LC, "Haïti : un projet de loi sur les collectivités territoriales et la décentralisation ?", Haïti Press Network, 24 de Marzo de 2009.
- ROCK André, "Décentralisation/déconcentration : quel avenir pour les collectivités territoriales ?", Le Matin, 1ero de Abril de 2008.
- VITAL Raoul, "La question de la décentralisation", AlterPresse, 30 de Junio de 2006.

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

- Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, “Valorización de las experiencias de desarrollo local en Haití, informe de investigación”, Septiembre de 2003.
- Agencia de los Estados Unidos de Norteamérica para el Desarrollo Internacional, “Voluntad política para la descentralización en Haití”, Mayo de 2000.
- Banco Interamericano de Desarrollo, “BID: Estrategia-país con Haití 2007-2011”, Noviembre de 2007.
\\dcw2k8\Datos\mdoucey\Documents\DEMU-CA\bidstatégie pays.doc
- Banco Interamericano de Desarrollo, “Comunicado sobre la Conferencia sobre el desarrollo económico y social de Haití III”, 14 de Abril de 2009.
<http://www.iadb.org/news/detail.cfm?language=FR&id=5349>
- Comisión Nacional a la Reforma Administrativa, Unidad de Descentralización y Colectividades Territoriales, “Problemática de la descentralización y realidad de las Colectividades Territoriales”, Marzo de 2002.
- Delegación de la Comisión Europea en Haití, “Documento de estrategia país y programa indicativo nacional para el periodo 2008-2013”.
http://www.delhti.ec.europa.eu/fr/pdf/CSP_final.pdf
- Fondo de Asistencia Económica y Social, “Informe Anual 2006-2007”.
- Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de los Impuestos, Guide du contribuable haitien, Puerto Príncipe, 2003.
- Ministerio de la Planificación y de la Cooperación Externa de la República de Haití, “Documento de Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (DSNCRP)”, Noviembre de 2007.
<http://digitexthaiti.com/Autres/DSNCRP/DSN08.php>

- Informe de misión para la República de Haití y la Delegación de la Comisión Europea en Haití del Consultor Ousmane Sy, “Una hoja de ruta para que “atterrice” la descentralización en Haití”, Junio de 2008.
- Instituto Regional de Cooperación y Desarrollo, “Informe final 2007”.
<http://www.ircod.org/data/Rapport%20Final%2007.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Haití, “Programa-marco de reforma del Estado 2007-2012, Modernización administrativa y descentralización”, Marzo de 2008.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Haití, Proyecto “Apoyo a la Gobernabilidad Local en el Departamento del Nordeste”, Informe anual 2008, Enero a Diciembre de 2008, Diciembre de 2008.
http://www.ht.undp.org/_assets/fichier/publication/pubdoc37.pdf

TEXTOS JURÍDICOS

- Constitución de la República de Haití, 1987.
<http://www.haiti.org/francais/tablemat.htm>
- Decreto estableciendo la organización y el funcionamiento de la Corte Superior de Cuentas y del Contencioso Administrativo, 23 de Noviembre de 2005.
http://digitexthaiti.com/Lois/CSCCA/A1K_TM.php
- Ley electoral del 18 de Julio de 2008.
http://www.cep-ht.org/Documents/Loi_Electorale.pdf
Ley estableciendo, como complemento de los ingresos municipales, los derechos nombrados: “Contribuciones al Fondo de Gestión y de Desarrollo de las Colectividades Territoriales” (C.F.G.D.C.T)”, 20 de Agosto de 1996.
- Ley orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas, 13 de Marzo de 1987.
http://digitexthaiti.com/Lois/MEF/FH_TM.php

- Ley orgánica del Ministerio del Interior y de las Colectividades Territoriales, 17 de Mayo de 1990.
- Proposición de ley estableciendo el marco de organización y de funcionamiento de las Colectividades Territoriales, 14 de mayo de 2009. <http://www.parlementhaitien.ht/Proposition%20loi%20cadre%20version%20du%2014%20mai%20%202009.pdf>

DISCURSOS

- ALEXIS Jacques-Edouard, discurso del lanzamiento oficial del programa de formación de los interventores financieros territoriales en la ENAF, 21 de Noviembre de 2007.
- LEVAILLANT Louis-Jeune, discurso proclamado el 10 de marzo de 2009 en el Hotel Ritz Kinam II, Pétion-Ville, en un taller de trabajo sobre el anteproyecto de ley de bases sobre las Colectividades Territoriales y la Descentralización. "Haïti: Discours de Levaillant Louis-Jeune", Le Nouvelliste, 13 de Marzo de 2009. <http://www.lenouvelliste.com/article.php?PubID=&ArticleID=68080>

PERSONAS ENTREVISTADAS

Estado central

- Ministerio del Interior y de las Colectividades Territoriales (MICT)
Paul Antoine BIEN-AIME (Ministro)
Jude SAINT-NATUS (Director de las Colectividades Territoriales al Ministerio)
- Ministerio de la Planificación y de la Cooperación Externa (MPCE)
Jean-Max BELLERIVE (Ministro)

Colectividades Territoriales

- Alcaldía de Cavaillon
Daniel RIVETTE (Alcalde)

- Alcaldía de Cayes
Yvon CHERY (Alcalde)
- Alcaldía de Jacmel
Edwin (Edo) ZENNY (Alcalde)
- Alcaldía de Pétion-Ville
Françoise MICHEL (Vicealcalde)
- Asociación de los Alcaldes del Sureste (AMASE) / Alcaldía de Cayes-Jacmel
Pierre FEGUITO JANVIER (Alcalde, Secretario General de AMASE)
- CASEC – 6e Sección Comunal La Voûte
Ferand MARC FANEL (Primer Coordinador del Cartel)

Comunidad internacional

- Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI)
Joseph Marc JOSUÉ (Agente de programa)
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Gary OLIUS (Especialista en Modernización del Estado)
- Delegación de la Comisión Europea en Haití
Carolina SANTRICH-BADAL (Encargada del programa Gobernanza/Asuntos públicos)
Francesco GOSETTI DI STURMECK (Jefe de la Delegación)
- Embajada de Francia, Servicio de Cooperación y Acción Cultural (SCAC)
Bernard SMOLIKOWSKI (Agregado de Cooperación encargado del Desarrollo)
- Instituto Regional de Cooperación para el Desarrollo (IRCOD) / Cooperación Strasbourg/Jacmel
Jérôme GANIOT (Jefe de proyecto)
- Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)
Marité TROLLIET (Jefe de Unidad de Apoyo Institucional)

- Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
Ricardo RUIZ MOLERO (Director de programa)
 - Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES)
Harry ADAM (Director General)
 - Ex-Ministro del MICT, ex-director de la DGI, especialista en descentralización
Jocelerme PRIVERT (Autor del libro Décentralisation et collectivités territoriales: contraintes, enjeux et défis, 2006)
- Otros**
- Centro de Formación e Investigación Económico-Social para el Desarrollo (CRESFED)
Suzy CASTOR (Directora)

