

38
SEPTIEMBRE
2011

LAS REGIONES Y CIUDADES DEL NORTE DE ÁFRICA: esperando su primavera

Paqui Santonja Investigadora Asociada del Institut Universitari d'Estudis Europeus (IUEE)
Universitat Autònoma de Barcelona

Las revueltas que han tenido lugar a principios de año en Egipto y Túnez y que en ambos casos han provocado la caída del régimen, han abierto un periodo de transición que intenta refundar el orden político y jurídico de ambos países. Se trata de un complejo proceso constituyente en el que muchos elementos deberán tenerse en cuenta.

El debate acerca de la reforma de los Estados en el norte de África y la transición democrática se enmarca en un proceso que se había iniciado ya en algunos países de la región. Las revueltas populares han precipitado reformas también en Argelia y Marruecos, donde ya se estaban produciendo ciertos cambios. La transición hacia la democracia abre un periodo complejo que debería sustituir las dictaduras existentes por nuevos regímenes más democráticos e inclusivos y en los que la descentralización política, económica y administrativa del poder a favor de las administraciones más cercanas a las necesidades del territorio, ayuntamientos y regiones, podrían ser elementos clave para asegurar el éxito de esta nueva etapa. Se trata de un camino de largo recorrido en el que muchos interrogantes quedan aún sin responder.

La transición hacia la democracia abre un periodo complejo que debería instaurar nuevos regímenes más democráticos e inclusivos en los que la descentralización política, económica y administrativa del poder a favor de las administraciones más cercanas a las necesidades del territorio, que podrían ser elementos clave para asegurar el éxito de esta nueva etapa.

El debate acerca de la realidad territorial y la descentralización política sigue siendo hoy muy limitado; puede incluso que se esté eludiendo la cuestión ante las dificultades del propio proceso constituyente y la indefinición actual de los actores que desempeñan un papel en ella (gobierno de transición, partidos políticos, élites locales...)

La nueva etapa supone una oportunidad para incorporar la dimensión local y regional en la nueva estrategia Europea con el Mediterráneo Sur y prever desde el principio mecanismos de apoyo a las administraciones locales y regionales.

¿Cómo organizar el proceso constituyente? ¿Cuál será el reparto de poderes en esta nueva etapa? ¿Qué papel pueden desempeñar los diferentes actores que componen el Estado? Y cómo plantear una cuestión que hasta ahora está teniendo menos protagonismo: ¿Se puede avanzar hacia la democracia sin plantearse también una descentralización del poder hacia el territorio y la ciudadanía, donde precisamente nacieron las reivindicaciones que han provocado los cambios de regímenes?

Para avanzar en esta senda habría que abordar un problema estructural común al conjunto de países del norte de África: el escaso interés por parte de sus dirigentes históricos en promover la gobernanza local y regional para mejorar "la prestación de servicios públicos, propiciar la consolidación del Estado y de la paz, mejorar la representación democrática" desde su ámbito de actuación más cercano. Por todo ello, el papel de los gobiernos locales y regionales en la configuración democrática de los Estados en el norte de África, a pesar de parecer una cuestión marginal, es relevante

1. Según la definición del PNUD

tanto por ser el espacio físico (municipios y regiones) donde nacen y toman aliento las protestas como también porque a menudo ha reproducido las mismas dinámicas autoritarias y represivas del poder central a escala local, sin permitir el margen de autonomía necesario para el desarrollo inclusivo de los territorios.

¿Descentralización y democracia árabe?

Más allá de los motivos que originaron las revueltas, las manifestaciones y protestas se han dirigido esencialmente hacia los representantes del poder central y en concreto hacia sus máximos dirigentes, Ben Alí en Túnez y Mubarak en Egipto. Sin embargo, los gobiernos locales y regionales, quedaron en un primer momento excluidos de este proceso. Ello no dejaba de ser en el fondo algo paradójico ya que la mayoría de estas administraciones no eran sino la extensión del Estado central

Esta situación de interinidad deberá resolverse una vez se celebren las elecciones legislativas, pero supone una ralentización del funcionamiento de los ayuntamientos desprovistos de representantes electos legitimados para tomar decisiones.

en el territorio. No en vano, en el caso de Túnez, las principales revueltas tuvieron su origen en ciudades periféricas del interior del país como Sidi Bouzid o Kasserine y muchas veces ante los propios ayuntamientos. No olvidemos además que Mohamed Bouzizi, la chispa que encendió la revuelta, se quemó a lo bonzo ante la sede del gobernador, símbolo del poder central. Las reivindicaciones no reclamaban nada específico a nivel local sino que se centraron en demandas sociales y económicas y muy pronto se dirigieron directamente hacia el jefe de estado, exigiendo y provocando su caída y la de su régimen. Pero, una vez depuesto el dictador, las administraciones locales no tardaron en situarse en el centro de la polémica.

En Túnez, pronto surgieron los primeros problemas relacionados con las administraciones presentes en el territorio. El 3 de febrero, el gobierno de transición nombró a los nuevos gobernadores de las 24 gobernaciones o regiones del país (*muhafazat* en árabe). Se trataba de una cuestión de vital importancia: en plena era post-Ben Ali, la legitimidad y competencia de los gobernadores resulta especialmente importante ya que son los encargados de promover esos cambios en el desarrollo socioeconómico del territorio que tanto habían reivindicado los tunecinos en los últimos meses. De los 24 nombrados, 19 seguían siendo destacados miembros del régimen de Ben Alí y del partido oficialista Rassemblement Constitutionnel Démocratique (RCD). Así, en numerosas ciudades, la población rechazó el nombramiento del nuevo gobernador vinculado con el RCD, al considerar necesario en esta etapa de transición contar con garantías fehacientes para instaurar un clima de confianza entre la administración y la ciudadanía.

Al final, diez de ellos fueron sustituidos por tecnócratas sin afiliación política conocida (entre otras en Beja, Bizerta, Gabes, Gafsa, Kebili, Sidi Bouzid y Siliana).

De hecho, los 264 municipios tunecinos siguen atravesando una situación muy delicada tras la contestación de casi todos sus representantes (también vinculados al régimen de Ben Alí). Ello ha llevado incluso a la deserción de algunos representantes políticos y sobre todo, una disminución importante de los ingresos municipales, que han caído en un 70% en relación con los dos primeros meses del año anterior². Ante esta situación alarmante, que conllevaba el riesgo de paralizar la actividad de los ayuntamientos y de poner en peligro el delicado equilibrio en el cumplimiento de los servicios públicos mínimos, el gobierno tunecino decidió en abril disolver los consejos municipales y designar representantes interinos.

En Egipto, los primeros cambios introducidos en la Constitución y refrendados por la ciudadanía el 18 de marzo de 2011 se centraron en un primer momento en modificaciones sobre el procedimiento electoral y modo de elección del Presidente. Pero también se tomaron decisiones importantes al margen de la reforma constitucional

y que afectan al nivel local: el Tribunal de Justicia Administrativa del Consejo de Estado ordenó el 28 de junio disolver los consejos municipales en todas las gobernaciones egipcias. Se trata de 1.750 consejos y 54.000 miembros, mayoritariamente del disuelto Partido Nacional Democrático (PND). El Tribunal responde así a una de las reivindicaciones de la revolución del 25 de enero. La destitución de los consejeros deja a los municipios egipcios bajo el control de ejecutivos locales y oficiales provinciales no electos, hasta que se efectúen las elecciones de los nuevos consejos.

En ambos casos por lo tanto, se toman decisiones similares destinadas a transmitir un mensaje de ruptura total respecto del régimen anterior. Esta situación de interinidad deberá resolverse una vez se celebren las elecciones legislativas, pero supone una ralentización del funcionamiento de los ayuntamientos, desprovistos de representantes electos legitimados para tomar decisiones. O lo que puede ser peor, en el caso de que los nuevos dirigentes quieran aplazar aún más las elecciones locales y posponer el debate sobre la descentralización, supondría la despolitización de la vida municipal. Ello puede poner en riesgo el avance de la democracia hasta el nivel más cercano a la ciudadanía. Aún con todo, se trata de un primer paso para que el papel de los ayuntamientos y su poder político sobre el territorio se plantee en el marco del debate sobre el proceso constituyente tanto en Túnez como en Egipto.

2. Según estimaciones elaboradas por el Ministerio de Interior tunecino.

Finalmente y a pesar de la opacidad de la realidad territorial de Libia y las interacciones entre el poder central y los actores locales y regionales, parece claro que la revuelta armada ha surgido precisamente de las fuerzas tribales provenientes de las regiones del país tradicionalmente marginadas por el coronel Gadafi. Fue en la ciudad de Bengasi, en la región de Cirenaica, donde el levantamiento comenzó a mediados de febrero, un territorio que el régimen de Gadafi siempre tuvo dificultades para controlar. La nueva constitución libia deberá, si es coherente con el origen de la revuelta, no sólo reflejar la realidad y reconocer la “*lealtad tribal*” sino también prever un nuevo reparto de poder que sea representativo de las fuerzas del territorio y que sea fiel al papel social y político que han desempeñado durante siglos.

Las autoridades locales y regionales en los procesos de reforma

En el caso de los otros dos países de la zona, que no han vivido hasta la fecha un cambio de régimen, se han acelerado ciertas reformas ya en marcha al verse reforzadas o aceleradas por las revueltas en los países vecinos. En el caso de Marruecos dichos cambios llegan hasta la modificación de la Constitución. Se trata de un proceso de apertura hacia una lenta transición democrática que también prevé cierta descentralización del poder central y mayor atención a las demandas ciudadanas a través de mecanismos de concertación que incorporan a los gobiernos locales y regionales, así como a actores de la sociedad civil.

Así, en Marruecos, tanto las movilizaciones sociales como las reformas políticas que se han producido a lo largo de 2011 tuvieron desde el principio una dimensión local y regional. Los disturbios y enfrentamientos fueron mayores en ciudades periféricas (Tanger, Tetúan, Larache, Chefchauen, Sefrou, Marrakech y Guelmin), algunas de las cuales tienen un largo historial de protestas y conflictos en los últimos años. La muerte de cinco personas en las manifestaciones del 20 de febrero en Al-Hoceima y la incapacidad de reacción por parte de las autoridades llevó incluso a la dimisión dos altos cargos de la región: Fátima Saâdi, presidenta del Consejo Comunal de Al-Hoceima y Mohamed Boudra, presidente de la región Taza-Hoceima-Taounate, y copresidente de la Asamblea de Autoridades Locales y Regionales Euromediterránea (ARLEM).

Además, pocos días después del discurso pronunciado por el Rey de Marruecos, Mohamed VI, el 9 de marzo, en el que anunciaba una reforma constitucional, la Comisión Consultiva sobre Regionalización Avanzada presidida por el ex - embajador de Marruecos en España, Omar Azziman hizo

público su Informe³. El documento, encargado por el propio monarca en enero de 2010, propone una nueva división del país en 12 regiones (en lugar de las 16 actuales) y la atribución de nuevas competencias a los Consejos Regionales. Sin embargo, este informe, inicialmente presentado como una respuesta a la necesidad de ofrecer una solución a la cuestión del Sahara Occidental favorable a los intereses de Rabat, deja de lado esta cuestión y propone una nueva división puramente tecnócrata de las competencias territoriales, sin un avance significativo en la autonomía política de las regiones. Eso no impide que las propuestas contenidas en él hayan pasado a formar parte del “paquete de reformas” anunciadas por el Rey y refrendado por la población el pasado 1 de julio en el referéndum constitucional. De este modo, la propuesta incluida en el informe sobre la regionalización supone la culminación de las reformas siempre postpuestas acerca del reparto competencial entre los walis, representantes del poder central sobre el terreno y las regiones. Estas ven sus compe-

El debate acerca de la realidad territorial y la descentralización política sigue siendo muy limitado por el momento; puede incluso que se esté eludiendo la cuestión ante las dificultades del propio proceso constituyente y la indefinición actual de los actores que desempeñan un papel en ella (gobierno de transición, partidos políticos, élites locales...).

tencias ampliadas a nivel técnico pero el wali sigue “*velando por el cumplimiento de la ley y de intereses del Estado*”.

En el caso de Argelia, ante los primeros levantamientos y el riesgo de “contagio” de las revueltas de su vecina Túnez, el Presidente Abdelaziz Buteflika presentó un paquete de reformas entre las que incluye la apertura del debate sobre el papel de los municipios y las wilayas. La Asamblea Popular Nacional argelina aprobó un nuevo código municipal sin apenas debate y con pocos avances sustanciales pero al que le sigue un periodo de consultas para modificar el estatuto de la *wilaya*, el auténtico símbolo del poder del Estado sobre el territorio cuya reforma empezó hace más de 10 años. Esta reforma culminará en otoño tras un periodo de consultas con el conjunto de los actores locales que permita una reforma más global cuyo objetivo sería definir una mejor repartición del poder territorial.

Las revueltas y los movimientos de protesta ciudadanos han precipitado así el debate sobre la configuración del modelo del Estado actual en el norte de África. Así, ya sea en Túnez, donde un nuevo proceso constituyente se está poniendo en

3. <http://www.regionalisationavancee.ma/DefaultFR.aspx>

marcha, como en Argelia, donde el régimen se mantiene, se han producido ya algunos cambios que apunta a que los gobiernos locales y regionales podrían tener un papel y participar en el proceso de reforma.

¿Qué debate sobre el modelo de Estado?

En realidad, en el actual proceso constituyente, la dinámica y el debate sobre cómo avanzar hacia una transición democrática que implique a los poderes locales está siendo esencialmente interno, sobre todo en Túnez y en Marruecos. En Túnez, la cuestión de la regionalización como mecanismo de reequilibrio de las disparidades territoriales está generando cierto debate y actuaciones por parte del gobierno. El nuevo ministro de desarrollo regional ha manifestado su voluntad de cambiar la tendencia de inversión en el crecimiento regional: se dedicará el 80% de los recursos a las zonas rurales del interior del país, y el 20% a las zonas costeras más ricas, a la

Esta nueva etapa supone una oportunidad para incorporar la dimensión local y regional en esta nueva estrategia con el Mediterráneo Sur y prever desde el principio mecanismos de apoyo a las administraciones locales y regionales.

inversa de lo que se ha ido haciendo en la época de Ben Ali. El debate y los trabajos se están concentrando principalmente en las inversiones económicas y la mejora de las condiciones de vida sin que se haya abordado hasta la fecha la dimensión institucional de este proceso de regionalización.

Es de suponer que una vez celebradas las elecciones legislativas, los esfuerzos se concentrarán en la preparación de elecciones locales y regionales, pero ello no puede hacerse sin que haya tenido lugar una discusión previa sobre el modelo de Estado y sobre el papel que se le quiere otorgar a los gobiernos locales y regionales. Pero este debate corre el riesgo de alargarse. En el peor de los casos, podrían tardar hasta dos años en celebrarse elecciones regionales con el riesgo que ello conlleva que no haya una articulación política territorial ni mecanismos institucionales capaces de responder a los retos que han causado en parte las revueltas.

En Marruecos, y tras el referendo a la modificación de la constitución marroquí, deben ponerse en marcha las reformas recogidas relativas a los nuevos consejos regionales. La constitución de un nuevo Parlamento tras las elecciones legislativas previstas para noviembre de este mismo año permitirá poner en marcha todas las leyes para implementar las reformas recogidas en la nueva Constitución marroquí. Como cuestiones prioritarias constan la nueva ley orgánica de la Cámara de los Representantes así como la de la Cámara de Consejeros. Sin embargo, la renovación de la Cámara de Consejeros debería hacerse antes de las elecciones de los consejos regionales (previstas a más tardar para finales de 2012 según el discurso de 30 de julio del monarca alauí). Ello requiere una ley orgánica que determine la realización de elecciones regio-

nales por sufragio universal directo, y que defina los poderes atribuidos a los consejeros regionales y las fuentes de financiación de los consejos regionales.

El debate acerca de la realidad territorial y la descentralización política sigue siendo muy limitado por el momento; puede incluso que se esté eludiendo la cuestión ante las dificultades del propio proceso constituyente y la indefinición actual de los actores que desempeñan un papel en ella (gobierno de transición, partidos políticos, élites locales...). En este sentido, la Unión Europea como actor externo al proceso, podría intentar incidir en cuestiones que son determinantes a medio y largo plazo. Si los cambios introducidos se quedan en meros cambios formales o se circunscriben a mayores inversiones económicas para compensar las disparidades territoriales, los problemas de fondo que afectan a la sociedad, como la representatividad, la justicia o el desarrollo local sostenible, seguirán ahí.

¿Donde está la cooperación europea?

La Comisión Europea ha querido participar en la dinámica emprendida por cada uno de los países inmersos en procesos de reforma o en transición. Ejemplo de esta

participación son el apoyo al proyecto de regionalización marroquí, las decisiones adoptadas para apoyar económicamente a aquellas regiones más desfavorecidas en Túnez, o la mejora de las condiciones de vida de los barrios desfavorecidos del área metropolitana del Cairo en Egipto. La Comisión respalda política y económicamente las líneas establecidas en cada país sobre estas cuestiones, aunque no se trata en ningún caso de apoyo a reformas institucionales, sino sólo de un respaldo económico a medidas concretas decididas por los gobiernos interinos.

Además, en su Comunicación sobre una "Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida en el Sur del Mediterráneo"⁴ en la que plantea sus prioridades reorientadas tras los acontecimientos de este año en el norte de África, la Comisión señala el papel que deben desempeñar no sólo Instituciones europeas, partidos políticos y sociedad civil sino también los gobiernos locales y regionales europeos insistiendo en la necesidad de "reforzar aquellas instituciones públicas que puedan consolidar el cambio". Sin embargo las reformas están más orientadas hacia la sociedad civil, dotada de un nuevo instrumento específico mientras que los gobiernos locales y regionales quedan relegados a la utilización de los instrumentos actuales de la Política Europea de Vecindad, instrumentos que no permiten beneficiarse a las autoridades locales y regionales (a excepción de la cooperación transfronteriza y del Instrumento TAIEX para el desarrollo de capacidades institucionales).

4. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0200:FIN:ES:PDF>

Pero esta nueva etapa supone una oportunidad para incorporar la dimensión local y regional en esta nueva estrategia con el Mediterráneo Sur y prever desde el principio mecanismos de apoyo a las administraciones locales y regionales. Y para ello, podría contar con la amplia experiencia de la cooperación descentralizada europea. Supone por lo tanto un desafío no sólo para los países que están inmersos en estos procesos de transición democrática sino también para otros actores como los gobiernos locales y regionales europeos que cooperan con sus contrapartes (ya sean gobiernos locales y regionales o actores de la sociedad civil) de la región y que hasta la fecha están sorprendentemente ausentes del debate. A excepción de algunas visitas y actuaciones puntuales (lideradas por representantes locales y regionales franceses a través de redes como Cités Unies France y la Asamblea de Regiones Europeas,), no ha habido una respuesta clara ni coordinada que fuera más allá del apoyo simbólico y retórico a los procesos de transición democrática. Se trata de una oportunidad única para que la cooperación descentralizada europea también replantee su propia estrategia sobre el terreno cuyos resultados no han tenido el impacto suficiente para promover cambios sustanciales. En el caso de España, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos tienen una experiencia valiosa por su participación activa en el proceso de transición democrática que podría ser de gran utilidad para sus contrapartes. Esta cooperación consensuada y coordinada con sus propios Estados y con sus homólogos del norte de África podría contribuir, tras la superación del proceso constituyente, a la celebración de elecciones municipales y regionales y sobre todo a medio plazo, cuando éstas nuevas autoridades democráticas ya anden por sí solas. Es momento de no dejar de lado a estos gobiernos locales y regionales y asegurar su papel en la nueva configuración de sus propios Estados y evitar caer de nuevo en el discurso retórico sobre una gobernanza local y regional en el norte de África que hasta ahora, a pesar de los millones de euros invertidos, no se ha hecho realidad.

El momento idóneo

Este año está siendo, como ninguno desde las independencias, determinante para el norte de África. Los cambios políticos, las reformas introducidas y las perspectivas de una transición democrática son un momento clave en el que todos los actores políticos, económicos y sociales deberían tener reconocido y asegurado su papel. Es importante que tenga lugar un debate y consenso interno sobre el reparto del poder territorial que se vea reflejado en las nuevas Constituciones y que permita una mayor vertebración de cada país.

Estando el norte de África constituido por países con sociedades plurales, es el momento idóneo para reconocer dichas realidades y articularlas institucionalmente. De este modo, las autoridades locales y regionales podrán incrementar su papel en la nueva configuración democrática de los Estados de la región para responder realmente a las demandas de mayor libertad, representatividad y justicia de la ciudadanía.