



Fomento de la buena gobernanza mediante la descentralización del proceso decisorio

Algo más que una consigna en la Misión de la OSCE en Skopje

La “descentralización” no parece un tema apasionante, pero la Misión de Vigilancia de la OSCE en Skopje para evitar la propagación del conflicto y su país anfitrión consideran alentadores los avances alcanzados el pasado año, transformando conceptos áridos, como “fomento de la capacitación” y “buena gobernanza”, en prácticas factibles y razonables.

POR MARK NAFTALIN

En el sexto piso de la sede de la Misión de Vigilancia de la OSCE en Skopje, la Unidad de Reforma de la Administración Pública centra su labor exclusivamente en cuestiones de gobierno local y descentralización. Su objetivo es ayudar al traspaso eficiente y efectivo de diversas competencias del gobierno central del país a las 85 unidades de gobierno autónomo: 84 municipalidades y la ciudad de Skopje.

Recordemos cuál era la situación a principios de 2001: Estalla un conflicto armado en el norte y el oeste de la ex República

Yugoslava de Macedonia. Los colectivos étnicos albaneses exigen del Gobierno un aumento sustancial de sus derechos y denuncian que están infrarrepresentados en la esfera pública. Gracias a la mediación de la comunidad internacional, incluida la OSCE, el 13 de agosto de 2001 ambas partes firman un tratado de paz: el Acuerdo Marco de Ohrid.

Además de sellar oficialmente el final de un conflicto que había durado siete meses, el Acuerdo incorporaba una serie de demandas cruciales formuladas por las personas de etnia albanesa. Entre ellas figuraba la “formación de un gobierno descentralizado” (artículo 3) y la “no discriminación y la representación equitativa” (artículo 4) en los órganos decisorios.

Estos dos importantes artículos constituyen la base del proceso de descentralización que tiene lugar en la actualidad. Si bien la idea de traspasar más poder a las instituciones locales no era nueva en el país, su verdadera puesta en práctica reci-

Municipalidad de Zelino, marzo de 2006. Zage Filipovski, miembro de la Misión de la OSCE, instruye a los oficiales locales sobre descentralización y participación ciudadana. Foto: OSCE/Mark Naftalin

bió un claro impulso gracias a las cláusulas previstas en el Acuerdo Marco de Ohrid.

El Acuerdo explica de manera detallada e inequívoca que muchas de las funciones ejercidas por el Gobierno central deben ser transferidas directamente a la administración local:

“... El aumento de competencias afectará principalmente a las esferas de los servicios públicos, la planificación rural y urbana, la protección del medio ambiente, el desarrollo económico local, la cultura, la financiación local, la educación, el bienestar social, y la asistencia sanitaria.” (Artículo 3.1)

Desde que se restableció la paz, el Gobierno ha llevado a cabo varias reformas importantes encaminadas a preparar el terreno para un ambicioso programa de descentralización, entre las que podemos citar las siguientes:

- Reformas constitucionales destinadas a reconocer el idioma albanés como lengua oficial en ciertas áreas geográficas.
- Promulgación de una Ley de gobierno autónomo local, que define las nuevas responsabilidades legales de las municipalidades.
- Elecciones municipales, observadas por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH), que tuvieron lugar en marzo y abril de 2005 y en las que fueron elegidos un total de 85 alcaldes y 1.341 concejales.

En julio de 2005, cumplidas todas las condiciones debidas para su puesta en marcha, se inició oficialmente un proceso “provisional” de descentralización, de dos años de duración, a modo de prueba. Por primera vez en la historia, se facultó a funcionarios municipales elegidos democráticamente para tomar decisiones sobre cuestiones de gobernanza local que previamente habían sido competencia de la capital.

Ace Kocevski, alcalde de Veles, una localidad que cuenta con una mayoría de población macedonia del 85 por ciento, es muy consciente de la importancia que ha tenido ese cambio.

“Los ciudadanos se han convertido en participantes activos en el proceso decisorio mediante su intervención en debates, sesiones públicas y reuniones,”



declara el alcalde. “Al mismo tiempo, nosotros — alcaldes y concejales — no nos limitamos a quedarnos sentados en nuestras oficinas y esperar a que la gente se dirija a nosotros, sino que nos desplazamos a los pueblos y ciudades y hablamos con ellos.”

“La descentralización del poder en favor de las municipalidades fomenta la buena gobernanza, la transparencia, la democratización y la reforma administrativa,” dice el Embajador Carlos Pais, Jefe de la Misión en Skopje. “Se trata de una esfera con un fuerte componente de dimensión humana y por ese motivo la OSCE está perfectamente preparada para prestar asistencia.”

* * *

Cincuenta kilómetros al noroeste de Skopje, justo en el centro de la que fue la zona de crisis en los alrededores de Tetovo, se encuentra la localidad de Bogovinje. Su aspecto es igual al de cualquier otra pequeña localidad del país: ancianos tomando café y fumando en los bares, mujeres haciendo la compra diaria y tractores que llevan a los labradores a trabajar al campo.

Tetovo: La descentralización trata de fortalecer la posición de las personas de etnia albanesa y de otras minorías dentro del proceso decisorio.

Confiriendo más poder a 84 municipalidades y a la ciudad de Skopje Una visión general de la asistencia de la OSCE

- Organización y dirección de conferencias regionales sobre descentralización;
- Capacitación de más de 1.000 funcionarios municipales en todo el país;
- Creación de 15 comisiones para la equiparación de los géneros dentro de los gobiernos locales;
- Apoyo a un importante curso práctico para alcaldes y otros funcionarios, destinado a debatir las comisiones intercomunitarias previstas en la Ley sobre gobierno autónomo local;
- Producción y divulgación de 2.000 ejemplares de varias guías sobre tributación local;
- Fomento de la capacitación de ONG locales para trabajar en cuestiones relacionadas con la descentralización;
- Creación de un línea telefónica de información, y de un centro de información al ciudadano, y financiación de publicaciones específicas sobre descentralización;
- Creación de una base de datos con información sobre 1.500 gobiernos autónomos vecinos; y
- Actualización de los ordenadores municipales para que se puedan hacer los estados de cuentas de los gobiernos locales.

Sin embargo, hay ciertas cosas que parecerán inusuales al visitante novel procedente de la capital. Los monasterios, habitualmente omnipresentes, no aparecen por ningún lado y los letreros de calles y tiendas están escritos en una lengua extraña.

La causa es que, como en muchas otras partes de la franja del país que limita con Kosovo, los 30.000 habitantes de Bogovinje son mayoritariamente de etnia albanesa. No sorprende el hecho de que la descentralización se haya hecho muy popular; ha permitido que esta municipalidad sea regida “por albaneses y para albaneses”, tal y como lo explica Nebi Maniri, que reside en esa población. “Nos sentimos mucho más involucrados en la toma de decisiones que afectan a nuestra municipalidad,” dice, “y, por supuesto, también nos sentimos más respetados”.

Pero muchos de ellos aún desconocen el verdadero papel del gobierno local, que difiere considerablemente del que ejercía en el antiguo marco regulador.

“La gente aún no comprende plenamente lo que la descentralización significa para ellos,” declara Nevzat Elezi, alcalde de Bogovinje. “Los ciudadanos de la antigua Yugoslavia eran mucho más conscientes de los cometidos desempeñados por las unidades de gobierno autónomo de los distritos, o *Mesna Zaednica*.

Dado que el éxito de la descentralización depende de lo bien informados que estén los ciudadanos acerca de las responsabilidades de los nuevos cargos electos, la Misión de la OSCE ha promovido campañas de información en todo el país. La Misión ha creado también un centro de información en la municipalidad septentrional de Cucer Sandevo, en el que los ciudadanos pueden seguir de cerca las últimas actividades de sus representantes, así como obtener información mediante panfletos y folletos patrocinados por la Organización.

En el norte y el oeste del país se aprecia mucho la posibilidad de disponer de material informativo, ya que la orografía montañosa del terreno impide mantener un diálogo regular entre los ciudadanos y los funcionarios de esas zonas.

Asimismo, la Misión ha financiado la producción de manuales y guías dirigidos a funcionarios municipales con el fin de capacitarlos para hacer presupuestos y balances de cuentas. Esas publicaciones se han complementado con una serie de cursos prácticos de capacitación organizados en cooperación con la Asociación de Municipalidades.

El hecho de que la Misión tenga su sede en Skopje desde septiembre de 1992 y de que se haya convertido en la presencia sobre el terreno más veterana de la Organización, ha demostrado ser de gran utilidad en las iniciativas destinadas a la descentralización. Respaldada por su larga experiencia y pericia sobre el terreno, la OSCE está en disposición de ofrecer un amplio abanico de apoyo técnico y de adaptarlo específicamente a la medida de las necesidades y aspiraciones particulares de cualquier municipalidad.

Cucer Sandevo es un claro ejemplo de lo expuesto. El 37 por ciento de los 8.000 habitantes de esa población habla macedonio, el 29 por ciento serbio y el

23 por ciento albanés. La OSCE les ha ofrecido recientemente un equipo de interpretación simultánea que permite a los asistentes seguir los debates en el idioma de su elección.

“Iniciativas de ese tipo están ayudando a las diferentes comunidades de la municipalidad a acercarse unas a otras y a aprovechar verdaderamente su entorno multicultural,” declara Philipp Stiel, que dirige la Unidad de Reforma de la Administración Pública, compuesta por 11 miembros. “Esta tecnología no ha sido concebida únicamente para sesiones del Consejo Municipal; también está siendo utilizada por ONG locales y por los ciudadanos en debates públicos sobre cuestiones comunitarias.”

Un año después de su inicio, las perspectivas de descentralización son prometedoras y suponen un respaldo importante para el país en su camino hacia el ingreso en la Unión Europea.

“El principio de multietnicidad está firmemente consagrado en vuestra Constitución y ahora se encuentra en su fase de puesta en práctica en todo el país,” esas fueron las palabras que José Manuel Barroso, Presidente de la Comisión Europea, dirigió a los parlamentarios de la nación a principios de año. “La diversidad se ha convertido en una garantía de la unidad del país.”

El pasado mes de abril, y ante la misma audiencia, Karel de Gucht, Presidente en ejercicio de la OSCE, habló en el mismo tono optimista: “La descentralización ha sido un factor positivo en la mejora general de las relaciones interétnicas. Ha multiplicado los contactos entre las diversas comunidades, y no sólo *dentro* de una municipalidad, sino también *entre* municipalidades vecinas. La OSCE seguirá apoyando activamente este proceso.”

Mark Naftalin trabajó para la Unidad de Reforma de la Administración Pública de la Misión de la OSCE en Skopje para evitar la propagación del conflicto y fue observador electoral de la OIDDH durante las elecciones municipales de 2005 celebradas en todo el país.

Mark Naftalin a travaillé au sein de l'Unité de la réforme de l'administration publique à la Mission de l'OSCE à Skopje chargée d'éviter le débordement du conflit et était observateur électoral du BIDDH lors des élections municipales organisées dans l'ensemble du pays en 2005.

